



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**La Calidad del Padrón Electoral y la Lista Nominal.
Seguimiento de los principales indicadores.**

Comité Técnico del Padrón Electoral 2014-2015

**Manuel Mendoza Ramírez
Gabriel Núñez Antonio**



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

I. Introducción

El Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores son elementos centrales del actual sistema electoral Mexicano. Desde que se integraron con la estructura actual, durante la última década del siglo pasado, han sido objeto de múltiples investigaciones de diversos tipos. Especialmente en los primeros años, estos instrumentos ocuparon un papel central en la construcción de la confianza en el nuevo sistema a cargo de la organización de las elecciones. La veracidad de la información que contienen, así como los mecanismos para obtenerla y conservarla, han sido temas principales en innumerables discusiones sobre la calidad de las elecciones.

En la actualidad, la importancia del padrón y la lista sigue siendo fundamental; la legislación electoral establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe declarar que el Padrón y los Listados Nominales son válidos y definitivos antes de que una elección federal pueda tener lugar. Sin embargo, la discusión sobre los procesos electorales ha incluido otros temas de tal manera que el Padrón y la Lista ya no se encuentran tan frecuentemente en el núcleo de los debates más controvertidos. A este estado de las cosas han contribuido los estudios que, a lo largo de los años, se han realizado sobre ambos instrumentos y en este sentido, destacan los resultados de los Comités Técnicos que, desde 1994, se han constituido para proveer de información al Consejo General frente al proceso que culmina con la declaratoria de validez y definitividad de Padrón y Lista cada tres años.

En este estudio se propone revisar la evolución que, a lo largo del tiempo, ha tenido la calidad del padrón y la lista nominal. Para tal fin, se revisan las principales características del sistema de registro de votantes en México. Esta estructura se contrasta con la que opera en otros países. Con la información disponible, se sitúa el nivel de calidad del Registro Electoral de México en el contexto internacional. Se discute la pertinencia de la evaluación del padrón, en niveles más específicos, a través de estudios por muestreo y la definición de indicadores para tal propósito; en ese sentido, se analiza el desempeño de la Verificación Nacional Muestral y se valora la evolución histórica de las estimaciones para sus indicadores más generales. Finalmente, se discuten algunos escenarios probables en el futuro.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

II. La naturaleza del Padrón y la Lista Nominal

II. 1. Características Generales

En el Padrón Electoral mexicano consta la información básica de los varones y mujeres mexicanos, de 18 y más años que han presentado la solicitud de inscripción en este instrumento con el propósito de obtener la credencial para votar con fotografía.

La Lista Nominal de electores, por su parte, es la relación que contiene el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

El sistema electoral en México establece que los ciudadanos están obligados, por ley, a inscribirse en el Padrón y esta inscripción sólo se produce a petición formal y personal de cada interesado. A pesar de la obligatoriedad del trámite, no está prevista sanción alguna para los ciudadanos que no cumplan con esta obligación. Estas son características que distinguen al caso mexicano de sus similares en otros países y que tienen implicaciones en la calidad del propio Padrón.

En general, el derecho a votar tiene el más alto rango entre las prerrogativas de los ciudadanos de un estado democrático y, en ese sentido, un Padrón Electoral, una Lista de Electores o un Registro de Electores, constituye un instrumento central para garantizar la vigencia de este derecho fundamental. Más aún, si el Registro funciona apropiadamente, contribuye a elevar la confianza en el sistema electoral en su totalidad. Con el desarrollo de la tecnología, en los años recientes se ha establecido una tendencia internacional que apunta hacia Registros cada vez más sofisticados pero, al mismo tiempo, ha resultado evidente que su construcción y mantenimiento puede constituir uno de los apartados más costosos de los sistemas electorales. De acuerdo con la Enciclopedia ACE (2012), un Registro puede representar el 50% del total de los gastos electorales de un país.

Existe una variedad de diseños en lo que se refiere a Registros de Electores. EL registro puede ser obligatorio o voluntario; nacional o local; permanente o temporal; autónomo o dependiente de otras instituciones que le proveen la información que requiere (registros civiles, agencias demográficas, seguridad social, entre otros). En lo que se refiere a la participación de los ciudadanos en la construcción y actualización del Registro, la literatura distingue dos variantes: en el *activo*, es necesario que los ciudadanos soliciten su inscripción en el Registro; por otra parte, en el *pasivo*, el Registro se construye y actualiza a partir de otras fuentes de información como la enumeración directa de los ciudadanos, a través de visitas domiciliarias o bases de datos como los registros de ciudadanía y los registros civiles, entre otras.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Existen, también, sistemas que operan con una mezcla de estos esquemas. De acuerdo nuevamente a la Enciclopedia ACE (2012), el diseño activo suele ser más efectivo en tanto que el pasivo depende de la calidad de las bases de datos que le provean información. Otro aspecto relacionado con el Registro, que puede tener impacto en la eficacia del sistema electoral, es el de las fechas de cierre del Registro. En algunos países el Registro se cierra algún tiempo antes de cada elección (y se abre nuevamente, después). El período que media entre la fecha de cierre y la jornada electoral es utilizado para que los ciudadanos y los partidos políticos examinen el Registro y corroboren que es correcto. Existen, sin embargo, casos en los que el Registro no se cierra y los ciudadanos se pueden inscribir incluso inmediatamente antes de votar en la casilla respectiva; este esquema es muy flexible pero puede abrir la puerta a prácticas como el voto múltiple.

De cualquier manera, un Registro de Electores debe de incluir la información correcta y actualizada de todos los ciudadanos en aptitud de ejercer su derecho al voto. En el caso de México, el Padrón debe reunir los datos de todos los mexicanos con 18 años o más, cuyos derechos políticos no estén suspendidos. Idealmente también, todos los ciudadanos inscritos en el Padrón debieran contar con la credencial para votar, de manera que, en ese escenario ideal, Padrón y Lista serían bases de datos con el mismo número de registros. En la realidad, sin embargo, la población susceptible de estar inscrita en el Padrón cambia permanentemente, casi de manera instantánea. Cada día se suman nuevos elementos a ese colectivo; jóvenes mexicanos que alcanzan la edad necesaria para solicitar su inscripción y, con menor frecuencia, también se incorporan nuevos ciudadanos por la vía de la naturalización. En sentido contrario, se producen decesos de ciudadanos que ya están inscritos, así como resoluciones judiciales que suspenden los derechos políticos de otros.

Finalmente, también se presentan cambios en la información de los ciudadanos que ya están registrados y que es menester reflejar en el Padrón. De especial relevancia en estos términos es la información del domicilio. En virtud de la geografía electoral del país, un cambio de domicilio puede tener implicaciones en las elecciones de diputados y senadores, a nivel federal, y de distintos tipos en el nivel local. En cualquier caso, el hecho es que la población en aptitud de ejercer su derecho a votar es objeto de una dinámica que, para todo propósito práctico, imposibilita un Padrón y un Listado Nominal perfecto.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

II. 2. Padrón, Lista y Población.

A lo largo de los años, tanto por parte del propio Registro Federal de Electores (RFE) como de los Comités Técnicos del Padrón que se han constituido y eventualmente también fruto del trabajo de otros especialistas, se han realizado estudios que comparan el tamaño del Padrón y el Listado Nominal con la Población de 18 y más años en México, como la reportan instituciones oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La experiencia ha rendido una amplia variedad de resultados. Así, se ha establecido que el tamaño de Padrón y Listado, por una parte, y el tamaño de la Población de 18 y más años, por otra, no son estrictamente comparables. Corresponden a mediciones que no necesariamente coinciden en el tiempo y, entre otros aspectos, destaca el hecho de que la Población se refiere a los residentes en el territorio nacional mientras que el Padrón incluye a los ciudadanos que han solicitado su credencial para votar con fotografía y que al momento de la comparación podrían haber migrado al extranjero o fallecido, por ejemplo.

En cualquier caso, y sin ignorar esta falta de correspondencia entre las mediciones, es ilustrativo seguir la evolución que Padrón, Lista Nominal y Población de 18 y más años han tenido en los últimos veinte años. La Tabla 1, presenta los datos relevantes recabados de CONAPO y el RFE.

A partir de esa información, la Figura 1 exhibe la tendencia que reporta CONAPO para el tamaño de la población de 18 años y más desde enero de 1995 hasta enero de 2015. Estas mediciones del tamaño de este segmento poblacional combinan las observaciones, fruto de Censos y Conteos de Población, con estimaciones demográficas, se refieren al principio de cada año, y muestran una tendencia suave con un crecimiento sostenido y casi lineal que habría pasado en estos veinte años de un poco menos de 55 millones de personas a prácticamente 80 millones en 2015.

Cuando, por otra parte, se examina la evolución en el número de registros que presentan tanto el Padrón como la Lista Nominal, se tiene el comportamiento que se muestra en la Figura 2.

Se puede observar que el Padrón, como la población, exhibe un comportamiento casi lineal en el tiempo, si bien no con el mismo grado de suavidad, en virtud de que estos valores son auténticas mediciones del tamaño del Padrón y no suponen ningún tipo de estimación o ajuste de tendencias. Por su parte, el tamaño de la Lista Nominal siempre se mantiene por debajo del correspondiente al Padrón, a una distancia casi constante.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 1. Población (en millones) de 18 años y más, Padrón y Lista Nominal.

| Año | Población ¹ | Padrón ² | Listado ² |
|------|------------------------|---------------------|----------------------|
| 1995 | 53.9 | 47.0 | 45.8 |
| 1996 | 55.2 | 47.8 | 46.3 |
| 1997 | 56.4 | 51.8 | 47.8 |
| 1998 | 57.7 | 53.8 | 51.9 |
| 1999 | 58.9 | 56.3 | 54.2 |
| 2000 | 60.0 | 59.6 | 55.8 |
| 2001 | 61.2 | 60.5 | 58.6 |
| 2002 | 62.4 | 62.2 | 60.1 |
| 2003 | 63.6 | 65.4 | 62.6 |
| 2004 | 64.8 | 66.6 | 62.6 |
| 2005 | 66.1 | 69.4 | 67.4 |
| 2006 | 67.3 | 72.0 | 69.6 |
| 2007 | 68.6 | 73.0 | 71.6 |
| 2008 | 70.0 | 75.4 | 72.8 |
| 2009 | 71.4 | 78.2 | 75.7 |
| 2010 | 72.9 | 79.3 | 77.8 |
| 2011 | 74.4 | 81.7 | 74.2 |
| 2012 | 75.8 | 84.7 | 77.8 |
| 2013 | 77.3 | 86.1 | 80.4 |
| 2014 | 78.7 | 88.3 | 75.8 |
| 2015 | 80.1 | 87.4 | 82.2 |

¹CONAPO; ²Registro Federal de Electores. Datos referidos al mes de enero de cada año.

Esta condición es de esperarse, en tanto quienes se encuentran en la Lista, además de estar en el Padrón tienen que haber recibido su credencial de votación con fotografía y el diferencial representaría los casos de aquellos que, habiendo solicitado su credencial para votar con fotografía, al final no la han recibido. Por ejemplo, ciudadanos que simplemente no concluyen el trámite y no acuden a recoger la credencial al módulo respectivo.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Figura 1. Población en México, 18 y más años (Fuente: CONAPO).

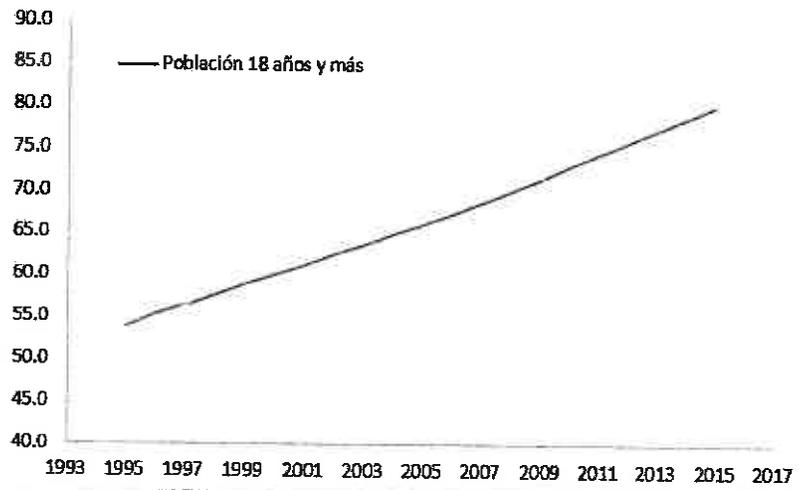
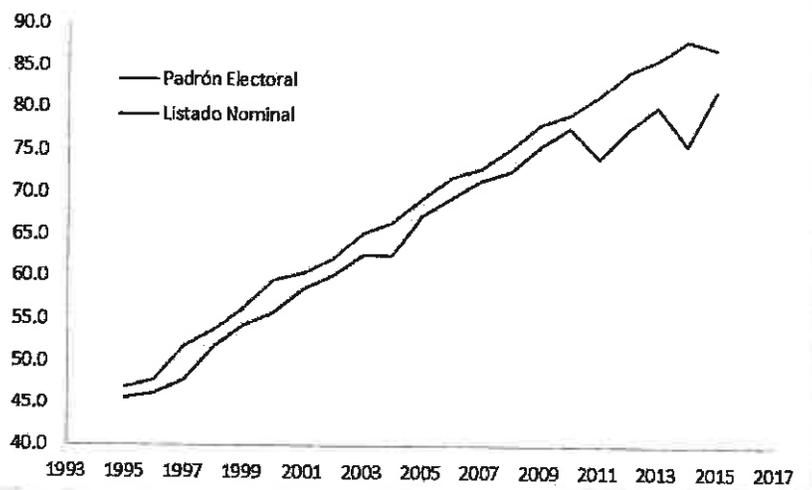


Figura 2. Padrón y Listado Nominal.





**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

También se observa que en la Lista, a partir de 2009, se producen periodos alternados de crecimiento y disminución. Este comportamiento se debe a las decisiones que en distintos momentos se han tomado para eliminar los registros asociados a credenciales para votar que perdieron vigencia.

Figura 3. Padrón y Población.

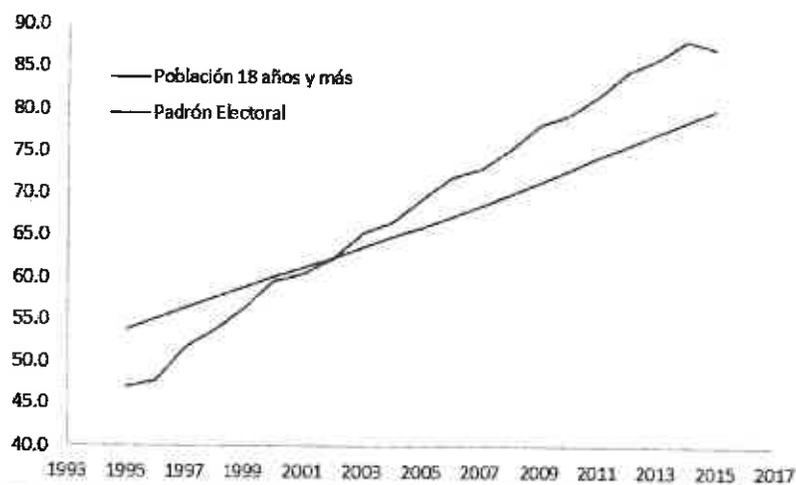
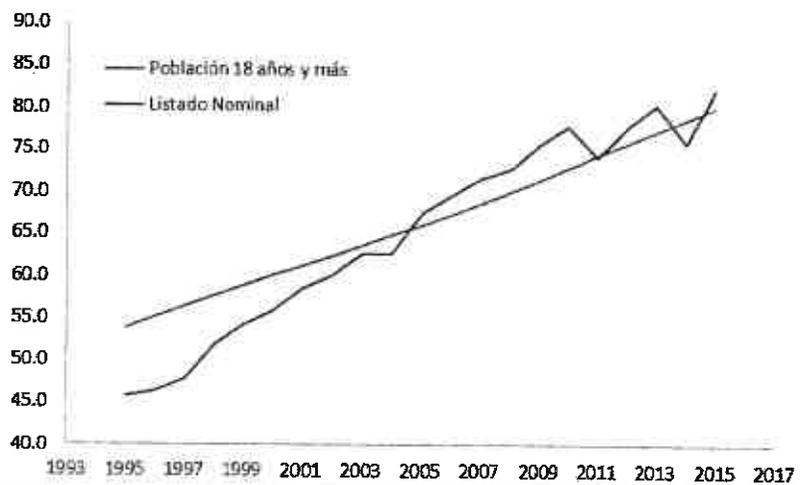


Figura 4. Lista Nominal y Población.





**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Quando se contrasta la evolución de la población de 18 años y más, con el número de registros en el Padrón (Figura 3), se observa que si bien en ambos casos la tendencia es casi lineal, el comportamiento es distinto y si hasta 2002 el tamaño del Padrón era menor a la población, esta relación se invierte con posteridad a esa fecha. Este comportamiento se explica, por una parte, por el proceso gradual de consolidación del Padrón cuya cobertura, estimada por el propio Registro Federal de Electores, alcanzó, en 1996 para los residentes en el país, el 88.7% y ha aumentado progresivamente hasta 98.2% en 2014.

Esta tendencia, que sugiere que el tamaño del Padrón debería de aproximarse al de la población, sin superarlo, se complementa con otros fenómenos como la migración al extranjero. Este movimiento poblacional involucra a ciudadanos que solicitaron su registro en el Padrón, se mantienen en él, pero abandonaron el país y no son contabilizados en los censos de población; en mucho menor medida también reflejan la presencia de registros en el Padrón que corresponden a ciudadanos fallecidos y que por esa causa no son contabilizados en los conteos de población. De esta forma, el número de registros en el Padrón puede superar, como de hecho ocurre, la cantidad de mexicanos con 18 años y más, residentes en el país. En este punto es conveniente subrayar que, de inicio, los estudios que realiza el RFE para medir la proporción de ciudadanos inscritos en el Registro, tienen como población objetivo a los ciudadanos residentes en el país.

Quando se examinan conjuntamente la Lista Nominal y la población (Figura 4), se observa un comportamiento similar al del Padrón y población hasta 2010. Después, se producen las bajas de las cohortes de credenciales que perdieron su vigencia. Es interesante observar cómo estas depuraciones llevan el tamaño de la Lista a niveles cercanos a los de la población residente en el país. El exceso, sin embargo, se recupera a medida que las credenciales que pierden su vigencia se reemplazan, así sea parcialmente, por nuevas credenciales vigentes. Sobre este proceso de renovación es conveniente tomar en cuenta los siguientes dos factores.

Por una parte, todas las credenciales que se emiten actualmente tienen una vigencia de diez años, de manera que al hacerse efectiva la pérdida de vigencia, el proceso de depuración se producirá anualmente en forma continua. En contrapartida, si bien hasta la fecha de este estudio, la renovación de la credencial para votar solo se podía realizar en México, con la reforma electoral más reciente, en el futuro será posible renovar las credenciales en el extranjero, aun cuando los ciudadanos residentes en el extranjero se integrarán al Padrón con esa calidad: residentes en el extranjero. En alguna forma, es de esperar que en el futuro la Lista Nominal de residentes en país guarde una relación más cercana con las mediciones de la población de 18 años y más.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

II. 3. Consideraciones.

Establecida la naturaleza del Padrón y la Lista Nominal, es claro que estos registros se modifican continuamente y si bien guardan relación con las mediciones de la población de 18 años y más, esta correspondencia no puede ser exacta. Esto es así debido a fenómenos como la migración al extranjero y, en menor medida, por el fallecimiento de los ciudadanos registrados pero también porque Padrón y Lista están disponibles en todo momento mientras que las mediciones de la población únicamente se realizan en fechas predeterminadas. La información con que se cuenta sobre la población entre las mediciones procede de estimaciones que necesariamente implican un margen de aproximación. Como consecuencia, la calidad del Padrón y la Lista Nominal, no puede evaluarse sólo por medio de comparaciones con la población. A las limitaciones ya descritas se suma el hecho de que esas comparaciones solo arrojan información sobre el nivel de *cobertura* de los instrumentos registrales pero no sobre su *actualización*, específicamente en lo que se refiere a los domicilios declarados por los ciudadanos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

III. Cobertura y Actualización

III. 1. El problema de Medición.

Como se ha indicado, El Padrón y la Lista Nominal son parte fundamental del sistema electoral. La adecuada integración de estos instrumentos, antes de cada elección, contribuye a generar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales y desactiva una variedad de conflictos poselectorales. En términos generales, Padrón y Lista se consideran integrados de forma adecuada si incluyen a todos los ciudadanos con derecho a votar y, al mismo tiempo excluyen a aquellos que no tienen ese derecho. Ahora bien, en un nivel más específico, además de la cobertura interesa que los datos de cada ciudadano sean correctos (nombre, edad, sexo, etc.) y en particular, que el domicilio, por las implicaciones que tiene en la geografía electoral, sea aquel en el que efectivamente reside ese ciudadano. Además, no deben existir registros duplicados y los registros que corresponden a las personas que estando inscritos fallecen, deben ser removidos para evitar su eventual suplantación.

Así, resulta que la medición de la calidad del Padrón y la Lista, implica tanto un análisis global como el examen particular de los registros individuales que los componen. Cuando el sistema de registro de electores, como en el caso de México, es del tipo activo y por tanto no se forma a partir de las bases de datos de otras agencias gubernamentales, el organismo a cargo debe confrontar la información de todos los registros con que cuenta, con los datos de todos los ciudadanos en aptitud de votar. En virtud del tamaño que tiene la población bajo estudio, (más de 80 millones de registros en el caso mexicano, en enero de 2015), no es posible realizar esa verificación sino es a partir de estudios por muestreo y los correspondientes análisis estadísticos.

En esos términos, un estudio de *Cobertura* tiene como población objetivo a los ciudadanos potencialmente elegibles para votar y persigue el fin de estimar, primero, la cantidad de ellos que realmente deberían estar inscritos en el Registro Electoral y, dentro de esta categoría, la proporción de los que efectivamente están inscritos. Por su parte, un análisis de *Actualización* considera la población formada por los registros en el Padrón (o en la Lista) y tiene como propósito estimar la proporción de esos registros que contienen información correcta sobre los ciudadanos a que corresponden. La estrategia basada en muestreo evita, en México por ejemplo, la necesidad de entrevistar a cada uno de los aproximadamente 80 millones de ciudadanos que podrían ser electores potenciales en 2015 y de verificar cada uno de los más de 87 millones de registros del Padrón correspondiente.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

El muestreo reduce el volumen y el costo del estudio de manera sustancial y ofrece estimaciones de los indicadores de interés que pueden ser muy precisas, dependiendo del diseño del estudio y el tamaño de la muestra. Ahora bien, es pertinente observar que si bien estos estudios por muestreo analizan sólo una fracción de la respectiva población de interés, no por ello se trata de proyectos menores, en términos de complejidad y costo.

En el caso del estudio de cobertura, es necesario contar con un diseño que permita el acceso a cualquier ciudadano potencialmente elegible como elector en el país, con el fin de entrevistarlos y determinar su situación registral si aparece seleccionado en la muestra. De esta forma, es necesario diseñar una encuesta *nacional* de ciudadanos, con toda la complejidad técnica y los costos asociados. En particular, se requiere la infraestructura cartográfica que permita el acceso a toda localidad del país. Si, por otra parte, se considera el estudio de actualización, la muestra se obtiene de los registros en la base de datos del Padrón, pero una vez con la muestra, es necesario el trabajo de campo para acudir al domicilio registrado a fin de verificar que la información en el Padrón sea correcta. Ese domicilio puede encontrarse en cualquier región del país, de forma que, con un esquema diferente, se trata de otra encuesta de alcance *nacional*.

Una encuesta nacional, cualquiera que sea el tema que aborde, es una investigación compleja, tanto en términos técnicos como operativos, y de costo. Pocas instituciones cuentan con los recursos para llevarlas a cabo. Si además, es menester realizar estos estudios en forma periódica, el proyecto adquiere una envergadura mayor.

II. 2. Los Parámetros de una Encuesta Nacional

II. 2.1. Los Indicadores

Para valorar, en términos generales, algunos de los elementos que se toman en cuenta al diseñar una encuesta nacional, es conveniente clarificar que como en toda encuesta, es necesario establecer con antelación, el conjunto de características o indicadores poblacionales que se pretende estimar, así como los niveles de confiabilidad y precisión con los que se han de producir las estimaciones. En la medida en que el conjunto de indicadores aumenta, se requieren instrumentos para la recolección de la información (cuestionarios, por ejemplo) más complejos y estructurados. Esto es así, a pesar de que un cuestionario breve y conciso es más sencillo para el personal de campo, ofrece menos posibilidades de rechazo por parte del encuestado y reduce la posibilidad de errores u omisiones. Por otra parte, una vez que se establece un esquema de selección de la muestra, los niveles de confiabilidad y precisión dependen del tamaño que tenga la muestra; para un mayor nivel de precisión o confiabilidad, se requiere una muestra de mayor tamaño.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Más aún, la relación entre precisión y confiabilidad, por un lado, y tamaño de muestra, por el otro, no es proporcional. Si para aumentar la calidad de la estimación, por ejemplo la confiabilidad, en un punto porcentual se requiere un determinado incremento en el tamaño de la muestra, un segundo punto porcentual requerirá de un nuevo incremento aún mayor que el primero.

II. 2. 2. El Nivel de Desagregación

En las encuestas de alcance nacional se presenta un dilema adicional. El país está formado por unidades geográficas, políticas o de otro tipo y en cada una de ellas podría ser de interés estimar los indicadores que se analizan a nivel nacional. Por ejemplo, en México, para las encuestas de cobertura, el diseño puede incluir la estimación del porcentaje de electores elegibles que están inscritos en el Padrón a nivel nacional, para cada una de las 32 entidades federativas, para cada uno de los 300 distritos electorales federales o, en un extremo, para cada una de las más de 65,000 secciones electorales. Naturalmente, para que las estimaciones en un nivel particular sean precisas es necesario tomar una muestra, en ese nivel, del tamaño necesario. De esta forma, cada vez que se considera un nivel de desagregación más en la estimación, el tamaño de la muestra aumenta y ese crecimiento puede resultar inviable operativa o económicamente. De hecho el compromiso entre precisión, confiabilidad y costo, también debe fijar el nivel de desagregación en las estimaciones.

II. 2. 3. El Marco de Muestreo

Otro aspecto que es de la mayor relevancia para la realización de una encuesta nacional de ciudadanos es la construcción del marco de muestreo. En principio, este marco debe identificar individualmente a todos y cada uno de los ciudadanos y, además, debe establecer un mecanismo para localizar a cada uno de ellos si es seleccionado para aparecer en la muestra. El esfuerzo y el costo necesarios para contar con un marco de este tipo son enormes. Un procedimiento habitual pasa por identificar a cada ciudadano residente en el país, con un domicilio. De esta forma el marco puede construirse con un listado de todos los domicilios en el país y un mecanismo para acceder a cada uno de ellos. En consecuencia, el problema de construir el marco depende de una cartografía completa y actualizada de todo el territorio nacional. Este nuevo desafío ha sido encarado por los especialistas en el diseño de encuestas con propuestas como la de muestreo polietápico en el que la selección de un domicilio específico se lleva a cabo por etapas. Bajo ese esquema, el país entero (o cada entidad) se divide en grandes regiones, que constituyen las unidades de la primera etapa de muestreo.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

El marco para esta primera selección suele ser simple. Una vez que se cuenta con una muestra de estas unidades, se construye un marco de muestreo de las unidades de segundo nivel, sólo para cada una de las unidades seleccionadas en el primer nivel.

El mecanismo prosigue en forma similar, con tantos niveles como sea conveniente, hasta obtener una muestra de las unidades del último nivel que son los domicilios. Con esta estrategia, la cartografía sólo es necesaria para las unidades que están en la muestra en los distintos niveles previos al final, con el consecuente ahorro en tiempo, recursos económicos y tiempo.

II. 2. 4. Otros elementos

Las encuestas nacionales involucran otros aspectos, entre los que destaca un trabajo de campo intensivo, que implica visitar zonas del país muy diversas en un corto período de tiempo y requiere un proceso de capacitación muy completo y mecanismos de supervisión eficientes. Además, el proceso de captura y concentración de la información para producir la correspondiente base de datos, así como la definición y programación de los métodos estadísticos específicos de estimación requieren, como en toda encuesta, un trabajo que incluye fases de diseño, desarrollo y pruebas.

II. 3. Consideraciones.

El mecanismo de validación del Padrón y de la Lista Nominal, en un sistema de registro activo como el Mexicano descansa, de manera natural, en la realización de estudios por muestreo para estimar una variedad de indicadores que miden tanto la cobertura como la actualización de los instrumentos registrales. Tanto cobertura como actualización requieren encuestas de carácter nacional y un aspecto que reviste la mayor importancia en términos de la utilidad de los resultados y los recursos que puede demandar el estudio es la selección de los indicadores y, especialmente, el nivel de desagregación con que se diseñe la estimación. Cuando los estudios se realizan periódicamente además, otro elemento fundamental es la consistencia del diseño a través del tiempo a fin de garantizar la comparabilidad de los resultados.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

IV. Información Internacional

IV.1. Características Generales

El *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) a través de *ACE Electoral Knowledge Network*, reporta información sobre los sistemas electorales que operan en una variedad de países¹. De un total de 238 países, ACE identifica 123 que requieren que sus votantes estén inscritos, previamente a cada elección, en un listado para poder ejercer su derecho al voto en ese ejercicio. En otros países, los ciudadanos se pueden registrar el mismo día de las elecciones y, en todo caso, una lista preliminar se deriva de registros administrativos generales de la ciudadanía.

Tabla 1. Distribución de países que requieren el registro anticipado.

| Región | Países | |
|-----------------|--------|-------|
| Europa | 38 | 30.9% |
| Africa | 23 | 18.7% |
| Latinoamérica | 19 | 15.4% |
| Asia | 17 | 13.8% |
| Oceanía | 10 | 8.1% |
| Antillas | 4 | 3.3% |
| Cercano Oriente | 3 | 2.4% |
| Lejano Oriente | 2 | 1.6% |
| Otras | 7 | 5.7% |

De estos 123 países, solamente 41 reportan la existencia de un Registro específico para los Votantes. En otros casos, el Listado se construye antes de cada elección, a partir de otro sistema como, por ejemplo, un Registro General de Ciudadanos que puede estar asociado a una cédula de identidad. Otra posibilidad es la integración con la información de los registros civiles, los sistemas de seguridad social o las oficinas de expedición de licencias de conducir. También debe consignarse que existe un grupo de países para los que ACE no reporta información en este sentido. En cualquier caso, es interesante observar la distribución por regiones de estos 41 países, como se ilustra en la Tabla 2.

¹http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=VR008&set_language=en



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 2. Distribución de países que cuentan con un Registro de Votantes.

| Región | Países | |
|-----------------|--------|-------|
| Europa | 9 | 22.0% |
| Africa | 9 | 22.0% |
| Latinoamérica | 3 | 7.3% |
| Asia | 3 | 7.3% |
| Oceania | 7 | 17.1% |
| Antillas | 2 | 4.9% |
| Cercano Oriente | 0 | 0.0% |
| Lejano Oriente | 2 | 4.9% |
| Otras | 6 | 14.6% |

En ese segundo tabulado destaca el hecho de que en esta distribución las regiones de Europa, Latinoamérica y Asia, pierden importancia. Finalmente, de estos 41 países sólo en 10 casos el proceso integración y actualización del Registro requiere, necesariamente, la comparecencia del ciudadano en las oficinas del organismo correspondiente.

Tabla 3. Distribución de países que requieren la presencia del ciudadano.

| Región | Países | |
|-----------------|--------|-------|
| Europa | 0 | 0.0% |
| Africa | 4 | 40.0% |
| Latinoamérica | 2 | 20.0% |
| Asia | 0 | 0.0% |
| Oceania | 3 | 30.0% |
| Antillas | 0 | 0.0% |
| Cercano Oriente | 0 | 0.0% |
| Lejano Oriente | 0 | 0.0% |
| Otras | 1 | 10.0% |



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Es oportuno señalar que en otros países la comparecencia aparece como posibilidad pero es opcional y existen otras alternativas. En cualquier forma, la distribución de los diez países, donde se requiere la comparecencia del ciudadano, es la que aparece en la Tabla 3. Nuevamente se puede observar un notable cambio en la distribución por regiones. Europa desaparece y esencialmente el grupo está integrado por 4 países africanos, tres de la región de Oceanía y dos Latinoamericanos.

Las tres Tablas en conjunto exhiben un panorama del que se puede concluir que la manera en que, en México, los ciudadanos acceden a su derecho a votar en las elecciones (con un listado previo de electores, a través de un registro específico de votantes y donde la inscripción en el registro requiere necesariamente la presencia del ciudadano) no es típica en el ámbito internacional. Esta estructura corresponde al ambiente de desconfianza y escepticismo en el que se produjeron las reformas que le dieron origen. Así, se construyó un sistema con una variedad de mecanismos diseñados para reducir las posibilidades de fraude durante la jornada electoral.

En cualquier caso, en los abundantes países que cuentan con un Registro de Votantes, la calidad de este registro es un tema relevante y en las siguientes secciones se examina la información disponible para algunos casos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

IV.2. Canadá

El sistema electoral Canadiense ha evolucionado a lo largo del tiempo. El voto es un derecho pero no constituye una obligación ciudadana. En los años previos a 1997, se producía un listado de votantes, antes de cada elección, fundamentalmente a través de la visita domiciliaria a los posibles votantes y de registros administrativos. A partir de 1997 el Registro Nacional de Electores es una base de datos permanente (*Elections Canada, 2007*) que se actualiza en forma continua aun cuando los ciudadanos no están obligados a inscribirse en el Registro. Operativamente, la base de datos del Registro se integra y actualiza con información de distintas fuentes, como: Agencia de Recaudación de Impuestos, Agencia de Ciudadanía e Inmigración, Defensa Nacional, Agencias Provinciales y Territoriales que expiden licencias para conducir, Agencias Provinciales y Territoriales de Estadísticas Vitales, Agencias Electorales Provinciales con listas permanentes de votantes y Listas de Votantes de elecciones recientes en otras jurisdicciones Canadienses. Además, los propios electores proporcionan información al Registro cuando voluntariamente se registran para votar o actualizan su registro entre elecciones.

La Tabla 4, presenta estadísticas del sistema electoral Canadiense, reportadas por IDEA (<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=37>). El régimen Canadiense es parlamentario y las elecciones no se llevan a efecto con periodicidad exacta, pero los datos cubren el lapso de 1945 a 2011. A partir de la información de la Tabla es interesante observar la Figura 1, donde se ilustra el comportamiento del porcentaje de la población de 18 y más años, que fue registrada para votar en cada ocasión. Ahí, se comprueba un lento proceso de disminución en el porcentaje de registro que va de 1945 a 1993. En 1997, precisamente el año en que el Registro pasa a ser permanente, se produce una caída abrupta. Después, el porcentaje se recupera en los años posteriores.

Es conveniente tomar en cuenta que este indicador, el porcentaje que representan los ciudadanos en el registro, con respecto al total de los ciudadanos elegibles para votar, es fruto de una estimación en virtud de que si bien en una fecha precisa es posible establecer con certeza cuántos ciudadanos cuentan con sus datos en el registro, el total de la población de 18 y más años, como se ha indicado, no se puede conocer con exactitud. En las fechas que coincidan con el levantamiento de un Censo de población, esta medición podría considerarse más precisa pero en cualquier otro momento la población será estimada. En cualquier caso, el porcentaje de ciudadanos elegibles que están incluidos en el listado constituye una medida de la calidad del Registro de Votantes o Electores y también se conoce como la *Cobertura* del Registro.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Tabla 4. Estadísticas del Sistema Electoral Canadiense.

| Canada Elecciones Parlamentarias | | | | | | |
|----------------------------------|-------------------|---------------|--------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2011 | 61.11% | 14,823,408 | 24,257,592 | 54.16% | 27,368,468 | 88.6% |
| 2008 | 59.52% | 13,929,093 | 23,401,064 | 53.59% | 25,993,117 | 90.0% |
| 2006 | 64.94% | 14,815,680 | 22,812,683 | 58.39% | 25,374,410 | 89.9% |
| 2004 | 60.91% | 13,683,570 | 22,466,621 | 55.28% | 24,751,763 | 90.8% |
| 2000 | 61.18% | 12,997,185 | 21,243,473 | 54.64% | 23,786,167 | 89.3% |
| 1997 | 67.00% | 13,174,698 | 19,663,478 | 57.06% | 23,088,803 | 85.2% |
| 1993 | 69.64% | 13,863,135 | 19,906,796 | 63.87% | 21,705,750 | 91.7% |
| 1988 | 75.29% | 13,281,191 | 17,639,001 | 68.34% | 19,433,250 | 90.8% |
| 1984 | 75.34% | 12,638,424 | 16,775,011 | 67.91% | 18,611,000 | 90.1% |
| 1980 | 69.32% | 11,014,914 | 15,890,416 | 64.53% | 17,070,530 | 93.1% |
| 1979 | 75.69% | 11,531,000 | 15,234,997 | 68.39% | 16,860,370 | 90.4% |
| 1974 | 71.00% | 9,671,002 | 13,620,553 | 64.21% | 15,061,600 | 90.4% |
| 1972 | 77.20% | 9,966,148 | 12,909,179 | 71.27% | 13,984,000 | 92.3% |
| 1968 | 75.67% | 8,217,916 | 10,860,888 | 68.35% | 12,023,400 | 90.3% |
| 1965 | 75.88% | 7,796,728 | 10,274,904 | 70.75% | 11,020,800 | 93.2% |
| 1963 | 80.30% | 7,958,636 | 9,910,757 | 75.08% | 10,599,680 | 93.5% |
| 1962 | 80.13% | 7,772,656 | 9,700,325 | 73.31% | 10,602,000 | 91.5% |
| 1958 | 80.57% | 7,357,139 | 9,131,200 | 75.39% | 9,758,400 | 93.6% |
| 1957 | 75.05% | 6,680,690 | 8,902,125 | 67.90% | 9,839,430 | 90.5% |
| 1953 | 67.87% | 5,701,963 | 8,401,691 | 65.38% | 8,720,790 | 96.3% |
| 1949 | 74.79% | 5,903,572 | 7,893,629 | 71.97% | 8,202,670 | 96.2% |
| 1945 | 76.31% | 5,305,193 | 6,952,445 | 70.17% | 7,560,340 | 92.0% |

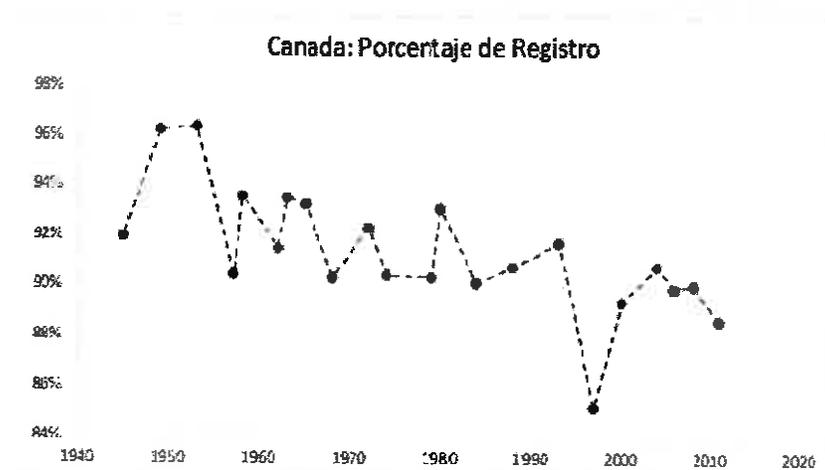
Un reporte reciente de *Elections Canada* da cuenta del nivel de este indicador en 2013

(<http://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=reg/des&document=index&lang=e>) . Ahí, se consigna que, en noviembre de 2013, 92.1% de todos los votantes elegibles estaban incorporados en el Registro Nacional de Electores. El mismo informe incluye, además, el dato de que 82.8% de los ciudadanos registrados en esa ocasión contaban con su dirección actualizada. Este es otro indicador que mide la calidad del Registro.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Figura 1. Evolución de la Cobertura del Registro Electoral Canadiense.



En general, los ciudadanos, registrados o no, forman un colectivo dinámico que cambia constantemente y el registro debiera contar con información correcta de cada uno de ellos. En su mayor parte, el Registro pierde su actualización debido a los cambios de domicilio y a las muertes de ciudadanos registrados.

Tabla 5. Cambios en el Registro de Votantes Canadiense.

| Cambio | Electores | Porcentaje de Electores | Fuentes de Información |
|---|-----------|-------------------------|---|
| Domicilio | 3,000,000 | 13 | La agencia de recaudación de impuestos; Los registros de conductores de vehículos automotores; Agencias locales con listas permanentes de votantes; Listas de elecciones locales recientes. |
| Personas que alcanzan los 18 años de edad | 400,000 | 2 | La agencia de recaudación de impuestos; Los registros de conductores de vehículos automotores; Agencias locales con listas permanentes de votantes; Listas de elecciones locales recientes. |
| Nuevos ciudadanos | 120,000 | 1 | La agencia de Ciudadanía e Inmigración; Listas de elecciones locales recientes. |
| Fallecimientos | 200,000 | 1 | La agencia de recaudación de impuestos; Registros locales de estadísticas vitales; Agencias locales con listas permanentes de votantes. |

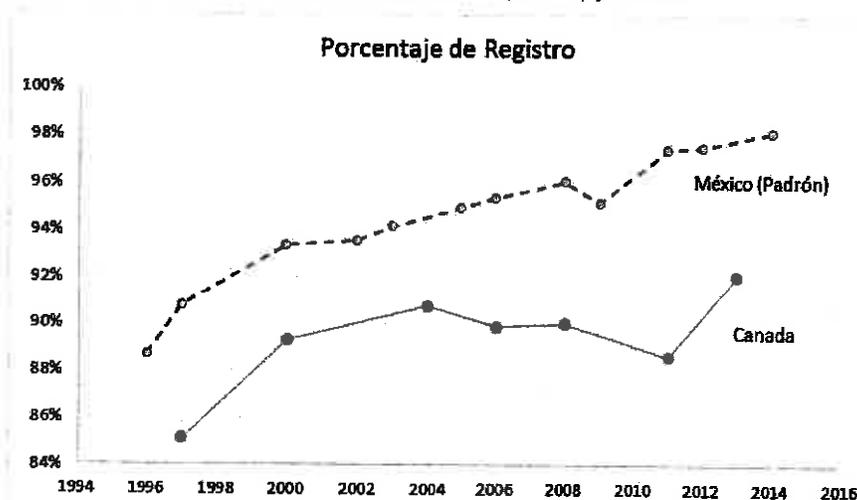


**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

No es común que los organismos responsables de administrar un Registro de Electores publiquen metas para los indicadores de la calidad de su base de datos. Una excepción es el caso de *Elections Canada* que reporta las siguientes metas: Cobertura de 92% y 80% de domicilios actualizados. Más aún, el organismo Canadiense reporta que sobre el tema de actualización, el 17% de la información en el Registro se modifica cada año. El detalle se consigna en la Tabla 5. De esta información conviene destacar el volumen de transacciones que se requieren para mantener actualizado un Registro de Electores como el Canadiense, que en 2011 contaba con poco más de 24 millones de ciudadanos.

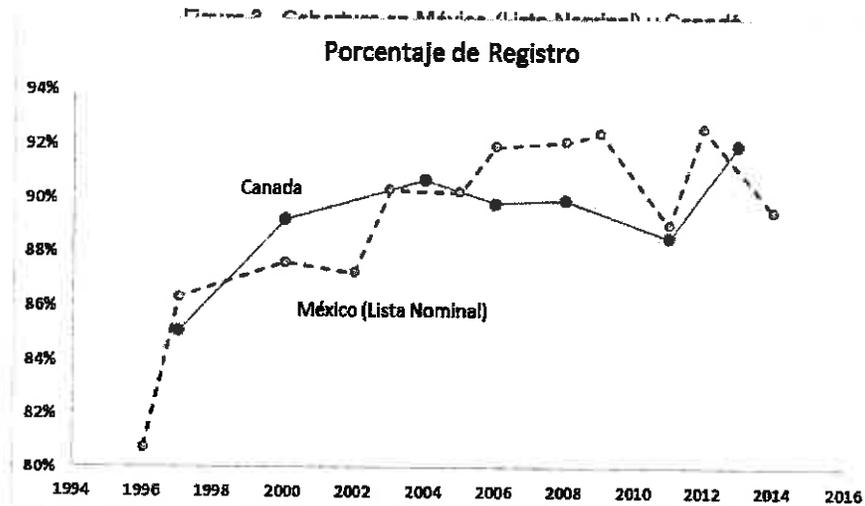
La serie de datos que se refieren a la cobertura del Registro Nacional de Electores en Canadá se pueden comparar con las mediciones obtenidas por el Registro Federal de Electores en México. En el caso mexicano se cuenta con 12 mediciones que van de 1996 hasta 2014 y es conveniente reconocer que existen al menos dos indicadores que se podrían comparar con Canadá. Se cuenta con los porcentaje de ciudadanos elegibles para votar que: i) están inscritos en el Registro y, ii) están inscritos en la Lista Nominal y tienen credencial para votar. En México, para ejercer el derecho a votar es necesario contar con la credencial para votar con fotografía. Para obtener la credencial es necesario estar inscrito en el Padrón pero no todos los ciudadanos en el Padrón cuentan con la credencial. Así, las Figuras 2 y 3 contrastan la cobertura en Canadá y en México, cuando los datos mexicanos se refieren al Registro (Padrón) o a los ciudadanos en la Lista.

Figura 2. Cobertura en México (Padrón) y Canadá.





Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Como puede observarse, cuando se considera el caso del Padrón la cobertura supera en México, en todo tiempo, a la cobertura en Canadá. Si la comparación se refiere a los ciudadanos que estando inscritos en el Registro cuentan con credencial para votar y, por tanto, pueden ejercer su derecho a votar, entonces los niveles de ambos países son muy similares.

Por otra parte, el dato Canadiense de 82.8% de domicilios actualizados en 2013 y la meta institucional de 80%, se pueden contrastar con algunas mediciones del Registro Federal de Electores en México. Las estimaciones, en 2012 y 2014, del porcentaje de ciudadanos en la Lista Nominal con domicilio actualizado fueron de 77.8% y 78.5%, respectivamente, valores cercanos a la meta Canadiense. Debe observarse, sin embargo, que los mecanismos para actualizar los domicilios difieren sustancialmente en los dos países. Mientras que en Canadá, se combina la información procedente de registros administrativos con la información que, voluntariamente, comunica el ciudadano, en México la única vía para la actualización es la notificación por parte del ciudadano que está legalmente obligado a dar aviso de su cambio de domicilio en un plazo no mayor a 30 días. Por otra parte, el incumplimiento de esta obligación no implica sanción alguna de forma que, en la práctica, la notificación depende del interés y disposición del ciudadano; el Registro Federal de Electores no puede actualizar los domicilios por iniciativa propia ni recurrir a otros registros administrativos.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.3. Estados Unidos

El sistema electoral de los Estados Unidos tiene una estructura estatal. Cada estado de la unión organiza sus elecciones locales y los correspondientes Senadores y Representantes se eligen por un sistema de elección directa. Sin embargo, la elección de Presidente se basa en la fórmula de Colegio Electoral. El voto de los ciudadanos en cada estado define a los miembros del Colegio Electoral que los representarán en la votación para Presidente. El número de miembros del Colegio Electoral de un estado es igual al número total de Senadores más Representantes que le corresponden. En consecuencia, el Colegio Electoral actualmente tiene 538 Electores. En general, un Elector vota por el candidato que obtuvo la mayor votación en su estado, sin importar el margen de su victoria, y la Presidencia la gana el candidato con el mayor número de votos en el Colegio Electoral.

En consonancia con esta estructura estatal, históricamente cada entidad ha diseñado sus propias reglas para llevar a cabo la votación, definir como se han de registrar los votantes e, incluso, quien tiene derecho a votar. Para evitar extremos que puedan tener efectos discriminatorios, existe una regulación federal que explícitamente prohíbe la discriminación por causa de raza o género y, en general los ciudadanos con 18 o más años, son elegibles para ejercer el derecho a votar. Ahora bien, la población de 18 años y más, incluye una cantidad considerable de personas que no se pueden registrar aun cuando cumplan con la condición de ciudadanía y edad. Además de los que tienen suspendidos sus derechos siquiátricos u otras instituciones, también se excluyen quienes no cumplen con los requisitos estatales de residencia. En cualquier caso, la heterogeneidad de los mecanismos estatales para registrar a los votantes ha sido parcialmente revertida con la aprobación de la Acta para el Registro Nacional de Votantes¹ de 1993 (ARNV) que establece políticas generales para el registro.

En cualquier caso, no existe una base de datos que constituya un Registro Nacional de Votantes permanente. Por otra parte, los votantes se pueden registrar en toda oficina estatal que ofrezca asistencia al público, además de bibliotecas, escuelas y una variedad de instalaciones. La ARNV destaca explícitamente a la solicitud de licencia para conducir como un documento cuya solicitud debe incluir la posibilidad de solicitar, simultáneamente, el registro para votar. Otro mecanismo alternativo es el registro en línea. De acuerdo con la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales², en diciembre de 2014, 20 estados ofrecían el servicio de registro en línea y otros cuatro ya habían aprobado la legislación respectiva, pero no habían desarrollado el sistema aún.

1. http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/27.PDF

2. <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/electronic-or-online-voter-egistration.aspx>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Un reporte reciente de la *U.S. Election Assistance Commission (EAC)* de 2013, describe uno de los propósitos de la ARNV, promulgada en 1993: 'establecer procedimientos que aumenten el número de ciudadanos elegibles que se registren para votar en elecciones federales'. En ese mismo reporte, la EAC informa que para la elección de 2012, de acuerdo con una encuesta propia y datos de población de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, 87.4% de los ciudadanos de 18 años y más, se registraron para votar. Esta información, sin embargo, difiere de la que ofrece la propia Oficina de Censos para ese año resultado de la aplicación del *Voting and Registration Supplement*³ en su encuesta de población.

Tabla 6. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Estadounidense.

| Estados Unidos Elecciones Presidenciales | | | | | | |
|---|--------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2012 | 67.95% | 131,590,825 | 193,653,908 | 54.62% | 240,926,957 | 80.4% |
| 2008 | 70.33% | 133,944,538 | 190,461,401 | 57.47% | 233,087,000 | 81.7% |
| 2004 | 88.50% | 125,736,000 | 142,070,000 | 63.82% | 197,006,000 | 72.1% |
| 2000 | 85.55% | 110,826,000 | 129,549,000 | 53.85% | 205,815,000 | 62.9% |
| 1996 | 82.26% | 105,017,000 | 127,661,000 | 54.23% | 193,651,000 | 65.9% |
| 1992 | 89.96% | 113,866,000 | 126,578,000 | 61.32% | 185,684,000 | 68.2% |
| 1988 | 86.20% | 102,224,000 | 118,589,000 | 57.40% | 178,098,000 | 66.6% |
| 1984 | 87.75% | 101,878,000 | 116,106,000 | 59.94% | 169,963,000 | 68.3% |
| 1980 | 88.60% | 93,066,000 | 105,035,000 | 59.25% | 157,085,000 | 66.9% |
| 1976 | 88.68% | 86,698,000 | 97,761,000 | 59.16% | 146,548,000 | 66.7% |
| 1972 | 87.09% | 85,766,000 | 98,480,000 | 62.92% | 136,302,000 | 72.3% |
| 1968 | 89.66% | 73,211,875 | 81,658,180 | 60.84% | 120,328,186 | 67.9% |
| 1964 | 95.83% | 70,644,592 | 73,715,818 | 61.92% | 114,090,000 | 64.6% |
| 1960 | | 68,838,219 | | 63.06% | 109,159,000 | 0.0% |
| 1956 | | 62,026,908 | | 58.29% | 106,408,890 | 0.0% |
| 1952 | | 61,551,118 | | 60.31% | 102,064,300 | 0.0% |
| 1948 | | 48,692,442 | | 51.09% | 95,310,150 | 0.0% |

3. <http://www.census.gov/hhes/www/socdemo/voting/publications/p20/2012/tables.html>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Otra fuente, de referencia internacional, es la información histórica que ofrece IDEA (<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=231>), donde se presenta la serie cronológica del porcentaje de registro. La Tabla 6 presenta la información de IDEA para este país. En cualquier caso, tanto la EAC como IDEA (y más aún la Oficina de Censos) presentan valores inferiores al 90% y si se considera la información de IDEA, para las elecciones Presidenciales en los E.U., se obtiene la Figura 4.

Figura 4. Evolución de la Cobertura del Registro de Votantes en Estados Unidos.



Aquí, se observa como el porcentaje baja de 72.3% en 1972 a niveles entre 65% y 69% que se mantienen hasta 2000 cuando cae a 62.9%. A partir de ese año, el porcentaje de ciudadanos con registro para votar revierte la tendencia y sube hasta ubicarse entre 80% y 85% (87.4%, si se considera el reporte de la EAC).

Cuando esta evolución se contrasta con la del Registro en México, para los años en que se cuenta con información de ambos países, se tienen las Figuras 5 y 6 que corresponden a la cobertura del Padrón y de la Lista Nominal en México, respectivamente. En ambos casos es evidente el nivel permanentemente superior de cobertura en México. Específicamente, en el caso de la Lista Nominal, los ciudadanos que cuentan con credencial para votar con fotografía y, por tanto, pueden votar, representan un porcentaje que se mantiene en torno al 90%, un valor que en ningún caso se ha alcanzado en los Estados Unidos. En lo que se refiere a la actualización, IDEA no reporta datos y la única referencia disponible (en el reporte de la EAC) establece que para la elecciones de 2012, se presentaron 27.5 millones de solicitudes de cambio de nombre, domicilio o de partido (en E.U. los ciudadanos se pueden afiliar a un partido como parte del proceso de registro).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Figura 5. Cobertura en México (Padrón) y Estados Unidos.

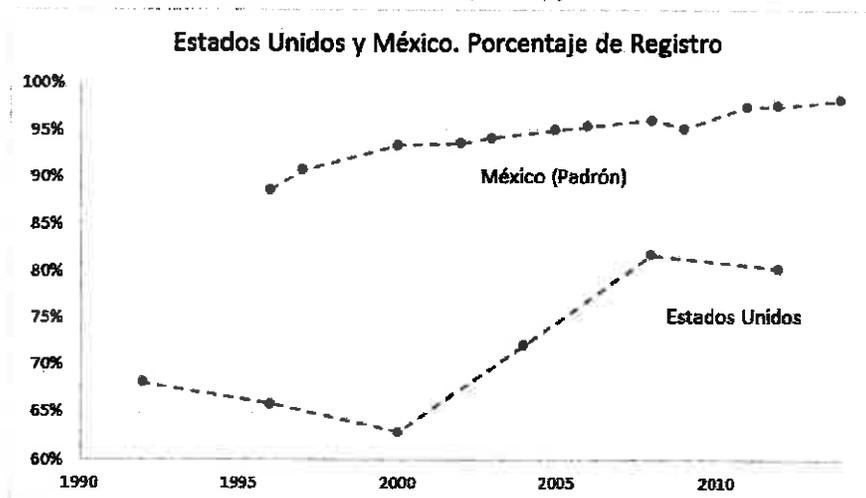
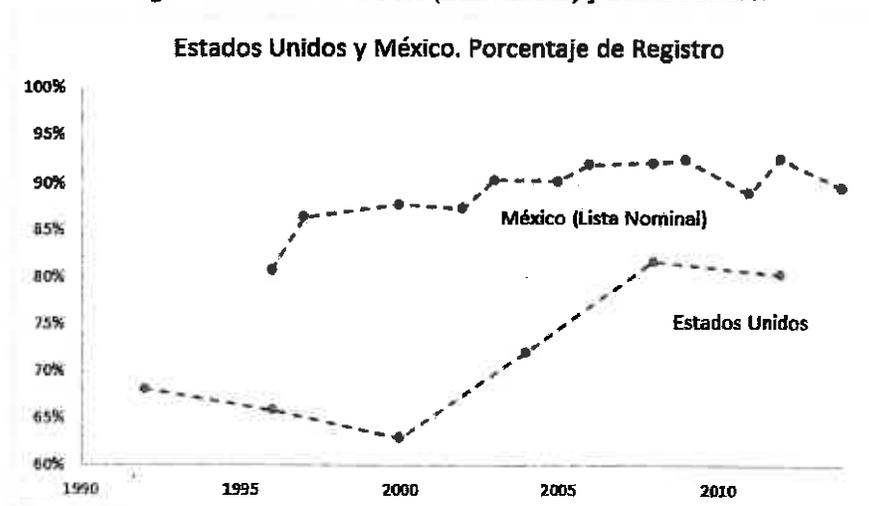


Figura 6. Cobertura en México (Lista Nominal) y Estados Unidos.



Si esta última cifra se compara con los 193.6 millones de ciudadanos en el Registro el volumen equivale aproximadamente a un 14% del padrón (que es comparable con el 17% que se atribuye al registro en Canadá).



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.4. Argentina

El sistema electoral de la República Argentina establece que el voto es una obligación de los ciudadanos y define como electores a los argentinos nativos, desde los 16 años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los 18 años de edad, siempre que no se encuentren inhabilitados. La normatividad incluye un Registro Nacional de Electores, un listado de todos los ciudadanos habilitados para votar. Es el medio oficial para verificar la identificación de los votantes. Para disponer la organización, confección y actualización de los datos que componen el Registro, la autoridad competente es la Cámara Nacional Electoral (CNE). En cuanto al mecanismo del Registro para allegarse la información de los electores, la ley estipula que el Registro Nacional de las Personas (RNP) deberá remitir al Registro Nacional de Electores, en forma electrónica, los datos que correspondan a los electores y los futuros electores.

El RNP es el organismo nacional que tiene por cometido realizar el registro e identificación de todas las personas físicas que se domicilian en el territorio argentino o en jurisdicción argentina y de todos los argentinos cualquiera sea el lugar de su domicilio, llevando un registro permanente y actualizado de los antecedentes de mayor importancia, desde su nacimiento y a través de las distintas etapas de su vida, protegiendo el derecho a la identidad. El RNP expide, el Documento Nacional de Identidad (DNI) y otros informes que se basan en la identificación dactiloscópica de las personas (<http://www.mininterior.gov.ar/renaper/renaper.php>).

Así, en Argentina los ciudadanos están obligados a votar y, aún más, después de cada elección, el Código Electoral (<http://www.mininterior.gov.ar/renaper/renaper.php>) requiere de la CNE la producción de un listado de los electores infractores; es decir, de aquellos de los que no tenga registro de emisión de voto. Por otra parte, la inscripción en el Registro Nacional de Electores y la subsecuente actualización de la información es una tarea que no involucra a los ciudadanos y que descansa en la base de datos del RNP.

Con estos antecedentes, se puede valorar la información histórica que en el caso argentino reporta IDEA (<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=12>). Es pertinente tomar en cuenta que en el periodo que incluye esta información (1946-2011), prevaleció en el país, hasta 1983, una sucesión de regímenes autoritarios. En cualquier caso, en la Tabla 7 se puede observar, si se considera el lapso de 1995 a 2011, que el porcentaje de ciudadanos inscritos en el Registro Nacional Electoral es muy cercano al 100% y en algunas ocasiones se reportan valores que sobrepasan este valor.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 7. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Argentino.

| Argentina Elecciones Presidenciales | | | | | | |
|--|--------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2011 | 79.39% | 22,956,385 | 28,916,183 | 77.35% | 29,678,579 | 97.4% |
| 2007 | 71.81% | 19,452,594 | 27,090,236 | 72.24% | 26,926,602 | 100.6% |
| 2003 | 76.98% | 19,594,199 | 25,479,486 | 76.98% | 25,471,223 | 100.0% |
| 1999 | 78.61% | 18,953,456 | 24,109,306 | 79.38% | 23,877,270 | 101.0% |
| 1995 | 80.96% | 17,939,156 | 22,158,612 | 79.77% | 22,488,050 | 98.5% |
| 1989 | 85.02% | 17,021,951 | 20,022,072 | 82.82% | 20,552,960 | 97.4% |
| 1983 | 83.25% | 14,927,572 | 17,929,951 | 77.52% | 19,257,550 | 93.1% |
| 1973 | 83.18% | 11,897,443 | 14,302,497 | 72.92% | 16,315,200 | 87.7% |
| 1963 | 85.59% | 9,717,677 | 11,353,936 | 69.82% | 13,919,100 | 81.6% |
| 1958 | 90.86% | 9,088,497 | 10,002,327 | 70.80% | 12,837,120 | 77.9% |
| 1951 | 87.95% | 7,593,948 | 8,633,998 | 67.28% | 11,286,400 | 76.5% |
| 1946 | 83.39% | 2,839,507 | 3,405,173 | 28.34% | 10,018,560 | 34.0% |

Figura 7. Evolución de la Cobertura del Registro Nacional de Electores en Argentina.

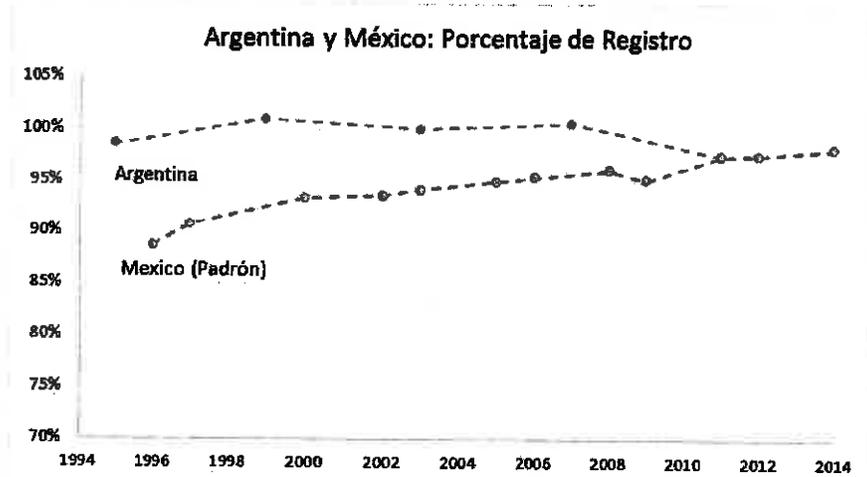




Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

La información de IDEA no ofrece una explicación para este fenómeno pero una posible hipótesis vincularía estos excesos a la forma en que se mide la población. Si procede de la información censal y de estimaciones demográficas, como ya se ha indicado, puede presentarse un margen de error que podría asociarse a los valores superiores al 100% en la cobertura. Otra hipótesis complementaria tendría que ver con la actualización del RNP, en tanto que si se conservan los registros de ciudadanos fallecidos en esta base de datos, el tamaño de la misma podría rebasar el tamaño de la población correspondiente. En cualquier caso, la Figura 7 permite comprobar que desde la década de los 60's y hasta fin de siglo, la cobertura se ha incrementado en forma prácticamente lineal para pasar de niveles cercanos al 80% hasta el 100%. En el siglo XXI, los datos se mantienen muy cercanos al 100%.

Figura 8. Cobertura en México (Padrón) y Argentina.



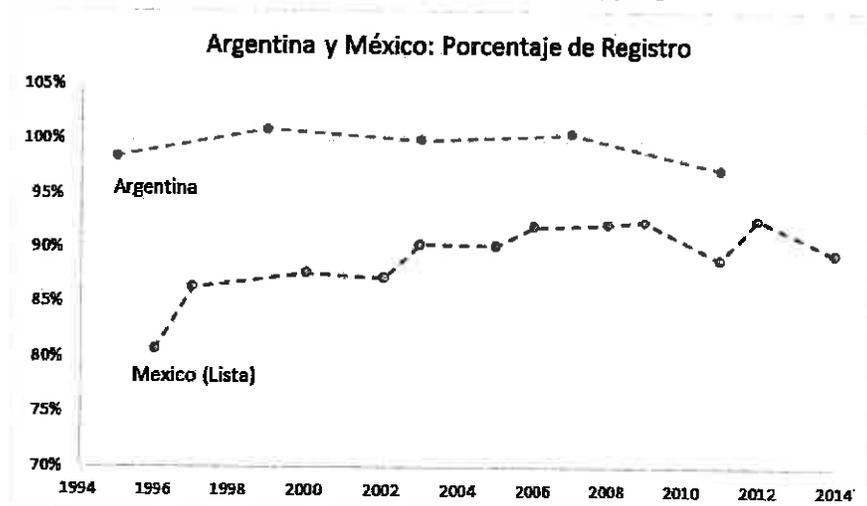
Cuando el caso argentino se compara con el mexicano, en el periodo donde este cuenta con mediciones propias, la Figura 8, muestra los resultados si se considera el tamaño del Padrón y la Figura 9 los que correspondientes al tamaño de la Lista Nominal. En la primera, se observa que el crecimiento progresivo de la cobertura del Padrón, en el caso mexicano, conduce a un patrón de convergencia con el indicador argentino.

Si la comparación se hace con la Lista Nominal, se tiene que el nivel de cobertura en Argentina supera en todos los casos al que se reporta para México, si bien este muestra una tendencia ascendente y, en todo caso, es necesario tomar en cuenta que se trata de dos sistemas de registro distintos, el argentino que es pasivo y el mexicano que es de tipo activo.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Figura 9. Cobertura en México (Lista Nominal) y Argentina.



Por último, en el caso de Argentina no se cuenta con información acerca del nivel de actualización del Registro.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.5. Chile

La historia de Chile, en particular la electoral, está marcada por el transcurso de la dictadura militar que se inició en 1973 y llegó a su fin con el plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el que la ciudadanía expresó mayoritariamente su deseo de retornar al sistema democrático. La población se inscribió masivamente en los registros electorales y de acuerdo a algunos registros (<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3382.html>) y su participación en las elecciones generales de 1989, alcanzó un nivel histórico. La transformación del país a partir de 1989 ha sido profunda pero durante años la herencia de la dictadura dejó una huella en distintas instituciones. Así, de acuerdo con la misma fuente, el sistema electoral privilegia la negociación entre partidos políticos por sobre los resultados del voto popular.

En cualquier caso, a partir de 1989 se han sucedido, paulatinamente, cambios a la norma legal del sistema electoral y la modificación más reciente data de 2012 cuando se eliminó la obligatoriedad del voto y la inscripción en el registro electoral paso de un sistema activo a uno fundamentalmente pasivo.

Antes de esa reforma, el voto era una obligación pero la inscripción en el Registro de Electores era voluntaria. En la práctica (Saldaña, 2008), quien no se inscribía en el Registro no podía votar pero tampoco le era exigida esa obligación. Por otra parte, quien de forma voluntaria se inscribiera en el Registro para, por ejemplo, votar en una elección específica, quedaba obligado a votar en toda elección subsecuente. Ahora, la inscripción en el Registro Electoral permanente, está a cargo del Estado a través del Servicio Electoral (SE) que recibe la información pertinente del Registro Civil y de Identificación, del Ministerio del Interior y de los Tribunales. Es conveniente señalar que en Chile el Registro Civil y de Identificación, tiene entre sus funciones la de expedir la Cédula de Identidad así como de asignar a cada persona el Rol Único Nacional (RUN), un código único e irrepetible que identifica a cada persona.

Ahora bien, IDEA reporta (<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=45>) la información que aparece en la Tabla 8. En ese tabulado resulta evidente que en 1989 se produce una inscripción masiva en el Registro Electoral que eleva la cobertura hasta el 91.1%, desde niveles máximos previos que escasamente superaban el 60%. Ahora bien, a partir de ese año, y hasta 2010, el tamaño absoluto del Registro permanece estable pero la población aumenta, con lo que la cobertura disminuye gradualmente hasta volver a un 68%. La última cifra, correspondiente a 2013, recoge el efecto de la reforma de 2012 y eleva el indicador de cobertura hasta 109%. Nuevamente, diversas hipótesis podrían explorarse para explicar este exceso. La estimación del tamaño de la población es una de ellas; también la calidad de la información con que se provee al Servicio Electoral y la inclusión de residentes en el extranjero en el Registro pueden contribuir a este fenómeno.

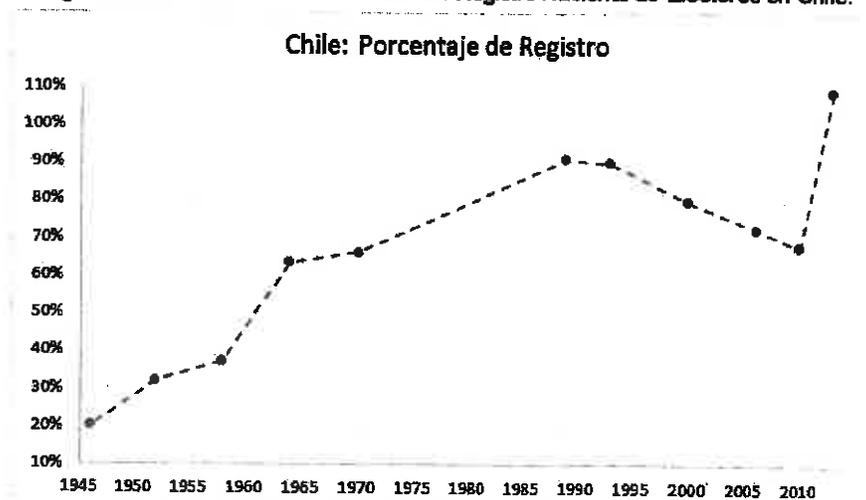


**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 8. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Chileno.

| Chile Elecciones Presidenciales | | | | | | |
|--|--------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2013 | 41.98% | 5,697,751 | 13,573,145 | 45.74% | 12,456,705 | 109.0% |
| 2010 | 86.94% | 7,203,371 | 8,285,186 | 59.14% | 12,180,403 | 68.0% |
| 2006 | 87.12% | 7,162,345 | 8,220,897 | 63.26% | 11,322,769 | 72.6% |
| 2000 | 90.63% | 7,326,753 | 8,084,476 | 72.36% | 10,126,098 | 79.8% |
| 1993 | 90.47% | 7,314,890 | 8,085,439 | 81.47% | 8,978,450 | 90.1% |
| 1989 | 94.72% | 7,157,725 | 7,556,613 | 86.29% | 8,295,040 | 91.1% |
| 1970 | 93.47% | 2,954,799 | 3,539,747 | 55.27% | 5,346,000 | 66.2% |
| 1964 | 86.81% | 2,530,697 | 2,915,121 | 55.19% | 4,585,680 | 63.6% |
| 1958 | 83.50% | 1,250,350 | 1,497,493 | 31.07% | 4,023,800 | 37.2% |
| 1952 | 86.61% | 957,102 | 1,105,029 | 27.82% | 3,439,980 | 32.1% |
| 1946 | 75.93% | 479,310 | 631,257 | 15.22% | 3,149,400 | 20.0% |

Figura 10. Evolución de la Cobertura del Registro Nacional de Electores en Chile.



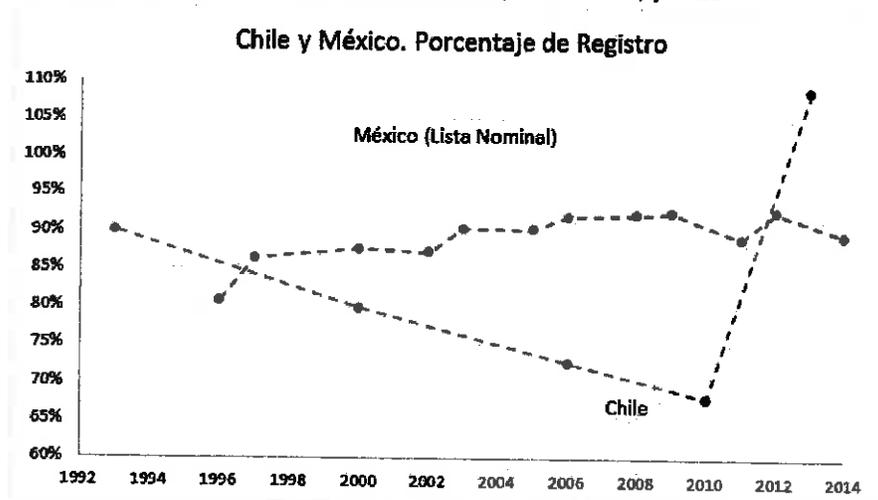


Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Figura 11. Cobertura en México (Padrón) y Chile.



Figura 12. Cobertura en México (Lista Nominal) y Chile.



Si bien el tema de la participación en las elecciones no es objeto del presente estudio, no deja de ser interesante recordar que la reforma de la norma chilena en 2012 no solamente cambió el sistema de inscripción en el Registro, de activo a pasivo, sino que también eliminó la obligatoriedad del voto.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

A la primera medida se le puede atribuir el aumento considerable de la cobertura en el Registro. El efecto de la segunda medida, por su parte, podría explicar el otro efecto dramático en las estadísticas electorales chilenas de 2013. A la par de una cobertura superior al 100%, se tiene que el número absoluto de votos descendió aproximadamente un millón y medio de unidades con lo que el índice de participación pasó a 45%, cuando previamente se había mantenido por arriba de 80%. Aún si la participación se calcula contra la población, el descenso es de una magnitud histórica.

Por otra parte, en la comparación con México se observa, cuando se considera el Padrón (Figura 11), que la cobertura en México se encuentra en niveles superiores a los de Chile en todos los años, con excepción de 2013. EL resultado es fundamentalmente el mismo si la comparación se realiza con la Lista Nominal (Figura 12).

Para efectos de la actualización, no se cuenta con información acerca del nuevo sistema de registro pasivo que opera en Chile.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.6. España

España es una monarquía parlamentaria y sus ciudadanos adquieren su condición de elector al cumplir los 18 años siempre que no hayan sido inhabilitados. Los electores elegibles son incluidos automáticamente en el Registro de Electores. En ese listado se incluyen los electores residentes en España pero también los españoles residentes regularmente en el extranjero en listas electorales especiales. Más aún, los extranjeros de países miembros de la Unión Europea y de Noruega residentes regularmente en España son también inscritos en las listas electorales pudiendo votar y ser elegibles en las elecciones municipales. Los españoles que han cumplido 17 años son incluidos en una lista preliminar, para que en el caso de que en el día de la votación hayan cumplido los 18 años puedan votar. No existe una credencial para votar ya que la comprobación de la identidad en las mesas electorales se hace con el carnet de identidad o el pasaporte. Los electores reciben en su domicilio, antes de cada elección, una tarjeta que no tiene validez para votar pero les informa su inscripción en el Censo y la mesa electoral en la que deben votar. El registro electoral en España se denomina Censo Electoral y se divide en el Censo Electoral de Residentes (CER) y el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA).

El censo electoral es permanente y su actualización es mensual con referencia al día primero de cada mes. Los electores pueden presentar reclamaciones al censo electoral en cualquier momento. La actualización mensual del censo electoral se realiza fundamentalmente con la información recibida de oficio de los Ayuntamientos, Oficinas Consulares, encargados del Registro Civil y las reclamaciones al censo electoral que presenten partidos y ciudadanos y resulten finalmente aprobadas. Durante cada mes se forma el censo cerrado el día primero de ese mes con las variaciones enviadas a la Oficina del censo Electoral hasta el penúltimo día del mes anterior, y tramitadas ese mes. El censo electoral vigente para una elección es el cerrado el día primero del segundo mes anterior al de la fecha de su convocatoria, con las inscripciones de quienes tengan la mayoría de edad el día de la votación.

La Oficina del Censo Electoral (OCE) que forma parte del Instituto Nacional de Estadística, es el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central. La OCE tiene Delegaciones Provinciales. Los Ayuntamientos y Consulados actúan como colaboradores de la OCE en las tareas censales. La OCE lleva a cabo las competencias que le asigna la ley electoral en la elaboración del Censo Electoral y en el desarrollo de los procesos electorales. El mecanismo fundamental para proveer de información al Censo Electoral lo establece la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que señala que los Ayuntamientos deben tramitar de oficio la inscripción de los residentes en su término municipal. En particular, los Ayuntamientos tienen la obligación de declarar periódicamente las altas y bajas de población, los cambios de domicilio y los cambios de su cartografía.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Por lo que hace a la información disponible en el portal de IDEA, España presenta la información que se despliega en la Tabla 9. Ahí se observa que frecuentemente la cobertura del Censo o Registro Electoral excede el 100%. Además de la forma en que se mida la población, como en otros casos se ha indicado, en España puede haber un efecto derivado de la inclusión de los españoles en el extranjero así como de los extranjeros residentes en España con derecho a votar en las elecciones municipales. Otro aspecto de interés es la disminución en casi diez unidades en la cobertura del Censo Electoral para las dos últimas elecciones reportadas en este tabulado.

Tabla 9. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Español.

| España Elecciones Parlamentarias | | | | | | |
|---|----------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2011 | 68.94% | 24,666,441 | 35,779,491 | 63.26% | 38,995,155 | 91.8% |
| 2008 | 75.32% | 25,514,671 | 33,875,268 | 69.94% | 36,819,817 | 92.0% |
| 2004 | 75.66% | 26,155,436 | 34,571,831 | 76.25% | 34,304,048 | 100.8% |
| 2000 | 68.71% | 23,339,490 | 33,969,640 | 73.79% | 31,631,640 | 107.4% |
| 1996 | 78.06% | 24,985,097 | 32,007,554 | 80.56% | 31,013,030 | 103.2% |
| 1993 | 77.05% | 23,907,495 | 31,030,511 | 77.43% | 30,875,570 | 100.5% |
| 1989 | 70.01% | 20,788,160 | 29,694,055 | 71.28% | 29,166,000 | 101.8% |
| 1986 | 70.37% | 20,489,651 | 29,117,613 | 73.72% | 27,794,880 | 104.8% |
| 1982 | 79.83% | 21,439,152 | 26,855,301 | 83.11% | 25,795,580 | 104.1% |
| 1979 | 68.13% | 18,284,948 | 26,836,500 | 72.32% | 25,284,440 | 106.1% |
| 1977 | 76.96% | 18,175,327 | 23,616,421 | 79.36% | 22,901,130 | 103.1% |

En la Figura 13 se puede observar, gráficamente, la trayectoria que ha seguido el indicador de cobertura del Censo Electoral español. Desde 1977 y hasta 2000, los valores superaron el 100%. Sin embargo, con posteridad a esa fecha la cobertura ha descendido más de diez puntos porcentuales para ubicarse en 2008 y 2011 apenas sobre 90%. Si este comportamiento se compara con el que siguió el Padrón electoral mexicano, desde 1996 hasta 2014, se obtiene la Figura 14.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En esa gráfica se puede observar como hasta 2004, los niveles de cobertura del Censo Electoral español fueron superiores a los del Registro Federal Electoral mexicano. Desde 2008, la situación se revierte y la cobertura del padrón supera al del Censo.

Figura 13. Evolución en el Registro de Votantes en España.

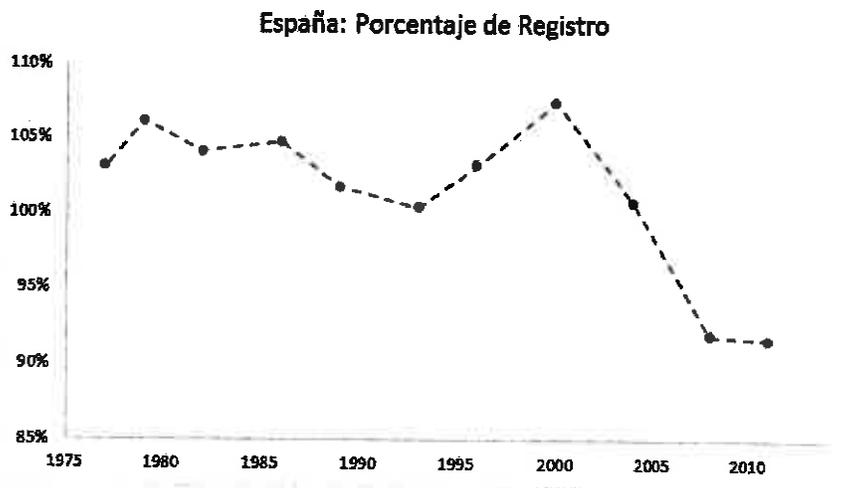
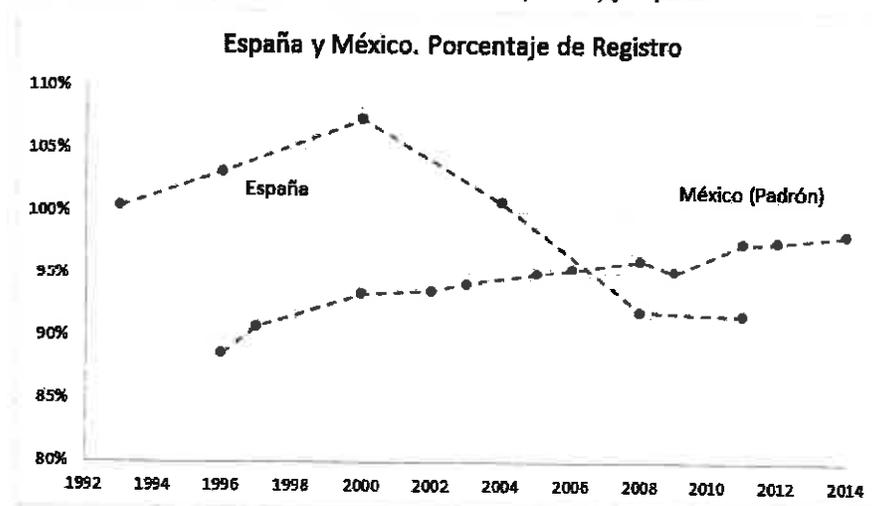


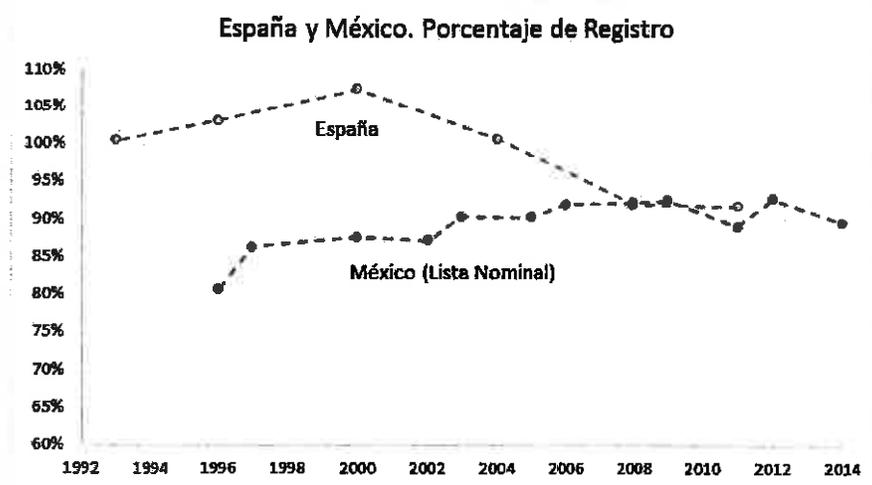
Figura 14. Cobertura en México (Padrón) y España.





**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Figura 15. Cobertura en México (Lista) y España.



Si la comparación del Censo español se realiza con el desempeño de la Lista Nominal en México, que contiene los registros de los ciudadanos mexicanos que efectivamente están habilitados para votar puesto que cuentan con el instrumento necesario para ese fin, entonces los resultados son los que se despliegan en la Figura 15. En este caso, el periodo en que la cobertura en España era superior a la observada en México, da paso a un periodo en el que la tendencia no se invierte sino que se presenta la convergencia de los indicadores español y mexicano. En estos términos, existen elementos para afirmar que los niveles de cobertura de los registros de electores en España y México, sin importar que el primero opere con un sistema pasivo mientras que el segundo es activo, son similares.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.7. Francia

La V República Francesa, cuya estructura se desprende de la Constitución aprobada en 1958, tiene un sistema político que combina elementos de los regímenes presidencialistas y parlamentarios. Este régimen semipresidencialista, con distintas variantes, también existe en otros países de Europa. De acuerdo con IFE(2001), el sistema integra la figura de un Presidente de la República, que se elige con el voto directo de los ciudadanos, y un Parlamento con dos cámaras: el Senado y la Asamblea Nacional. Los Senadores se eligen mediante un mecanismo de elección indirecta que involucra un Colegio Electoral, mientras que los Diputados de la Asamblea Nacional son también electos por el voto directo de la ciudadanía. Tanto el Presidente como los Diputados duran cinco años en el cargo, mientras que los Senadores son nombrados por seis años aunque cada tres años se renueva la mitad del Senado. El carácter semipresidencial del sistema se manifiesta de diversas formas. Entre ellas destaca el hecho de que el Presidente es el Jefe del Estado, pero el Jefe de Gobierno es un Primer Ministro, nombrado por el Presidente que debe contar, sin embargo, con el refrendo de la Asamblea Nacional. A su vez, el Primer Ministro propone los Ministros de Gobierno y estos son nombrados por el Presidente. En cualquier caso, si el Primer Ministro pierde la confianza de la Asamblea Nacional, el Presidente debe nombrar a un reemplazo que tenga el apoyo de la Asamblea. En sentido contrario, el Presidente no puede remover a un primer Ministro que goce de la confianza de la Asamblea.

En Francia, de acuerdo con su Código Electoral, los electores son los franceses que tienen 18 años cumplidos, que gozan de sus derechos civiles y políticos, y que no padecen ninguna discapacidad prevista por la ley. Los extranjeros no tienen derecho a votar, con la excepción de los súbditos comunitarios, que pueden participar en comicios municipales y europeos. El mismo Código establece que para votar, obligatoriamente los electores deben estar registrados en las listas electorales correspondientes. Estas listas se construyen desde el nivel municipal y para ser incluido en la lista de un municipio el ciudadano debe tener un mínimo de residencia en el lugar.

El organismo responsable de mantener el Registro General de Electores (RGE) es el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE). El Instituto se ocupa de producir las listas electorales, evitando el duplicado de registros, y compartiendo con los municipios la información relativa a la inhabilitación de electores, que el INSEE recibe de los organismos competentes. Operativamente, el Centro Informático Nacional del INSEE, es el responsable del procesamiento de datos (control e integración de los archivos informáticos transmitidos por los Municipios, el Ministerio de Exteriores y Asuntos Europeos y los Tribunales).



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Además, procesa las propuestas para la inclusión de oficio de los jóvenes de 18 años. Por su parte, el Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo, comunica al Instituto las pérdidas y recuperaciones de nacionalidad, sólo por naturalización. A su vez, el Ministerio de Justicia transmite al INSEE las pérdidas de derechos civiles. Así, el sistema de registro electoral francés es pasivo, tiene como responsable a un organismo que no es exclusivamente electoral (el INSEE) y su operación descansa en la red de municipios del país así como en las instituciones del estado con injerencia en los asuntos relacionados con la nacionalidad y las inhabilitaciones. La información con que cuenta IDEA en el caso francés incluye datos relativos tanto a las elecciones parlamentarias como a las presidenciales. En la Tabla 10, se despliega la información en el caso de las parlamentarias.

Tabla 10. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Francés. Elecciones Parlamentarias.

| Francia Elecciones Parlamentarias | | | | | | |
|--|------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--|----------------------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2012 | 55.40% | 23,952,486 | 43,233,648 | 46.08% | 51,979,508 | 83.2% |
| 2007 | 59.98% | 21,129,002 | 35,224,953 | 43.43% | 48,651,555 | 72.4% |
| 2002 | 60.32% | 22,186,165 | 36,783,746 | 47.25% | 46,955,234 | 78.3% |
| 1997 | 67.96% | 26,649,818 | 39,215,743 | 59.86% | 44,521,902 | 88.1% |
| 1993 | 68.93% | 26,860,177 | 38,968,660 | 61.29% | 43,826,920 | 88.9% |
| 1988 | 66.18% | 24,472,329 | 36,977,321 | 58.14% | 42,088,500 | 87.9% |
| 1986 | 78.48% | 28,736,080 | 36,614,738 | 69.91% | 41,104,040 | 89.1% |
| 1981 | 70.87% | 25,182,623 | 35,536,041 | 63.92% | 39,395,180 | 90.2% |
| 1978 | 71.63% | 24,658,645 | 34,424,388 | 63.40% | 38,892,210 | 88.5% |
| 1973 | 81.31% | 24,299,210 | 29,883,738 | 70.63% | 34,405,800 | 86.9% |
| 1968 | 79.85% | 22,500,524 | 28,178,087 | 69.36% | 32,441,500 | 86.9% |
| 1967 | 81.12% | 22,910,839 | 28,242,549 | 71.14% | 32,207,500 | 87.7% |
| 1962 | 68.69% | 18,918,154 | 27,540,358 | 60.99% | 31,018,680 | 88.8% |
| 1958 | 77.18% | 21,026,543 | 27,244,992 | 71.13% | 29,560,740 | 92.2% |
| 1956 | 82.69% | 22,138,046 | 26,772,255 | 74.26% | 29,813,240 | 89.8% |
| 1951 | 80.19% | 19,670,655 | 24,530,523 | 68.49% | 28,721,840 | 85.4% |
| 1946 | 81.85% | 20,215,200 | 24,696,949 | 73.73% | 27,416,240 | 90.1% |
| 1945 | 79.83% | 19,657,603 | 24,622,862 | 73.93% | 26,588,000 | 92.6% |



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Aquí se puede observar que, en los últimos 29 años, el porcentaje de cobertura del Registro Nacional de Electores no ha rebasado el 90% si bien se ha mantenido en niveles superiores al 80%, con la excepción de 2002 y 2007 cuando descendió a 78% y 72% respectivamente.

Tabla 11. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Francés. Elecciones Presidenciales.

| Francia Elecciones Presidenciales | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------|---------------|--------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2012 | 80.35% | 37,016,309 | 46,066,307 | 71.18% | 52,001,970 | 88.59% |
| 2007 | 83.97% | 37,342,004 | 44,472,733 | 76.75% | 48,651,555 | 91.41% |
| 2002 | 79.71% | 32,832,295 | 41,191,169 | 69.92% | 46,955,234 | 87.72% |
| 1995 | 79.68% | 31,852,695 | 39,976,944 | 72.26% | 44,080,760 | 90.69% |
| 1988 | 84.20% | 32,164,400 | 38,200,000 | 76.42% | 42,088,500 | 90.76% |
| 1981 | 83.38% | 30,350,568 | 36,398,762 | 77.04% | 39,395,480 | 92.39% |
| 1974 | 84.23% | 25,100,000 | 29,800,000 | 72.42% | 34,656,600 | 85.99% |
| 1969 | 77.08% | 22,200,000 | 28,800,000 | 67.87% | 32,708,000 | 88.05% |
| 1965 | 84.20% | 23,744,400 | 28,200,000 | 74.92% | 31,694,000 | 88.98% |

Cuando se consideran las elecciones presidenciales (Tabla 11), se puede comprobar que los niveles de registro son superiores, mejorando en algunos casos por casi veinte puntos porcentuales. En cualquier caso, el valor más alto es el de 2007 con 91.41%. En la Figura 16 se exhibe el comportamiento de la cobertura para los dos tipos de elecciones. En todos los casos, el registro es más abundante cuando la elección es presidencial si se compara con las elecciones parlamentarias. Este es un fenómeno que está documentado en términos de participación en otros países.

Si se considera la cobertura en las elecciones presidenciales y se compara con los niveles de registro en México, considerando el caso del Padrón en el periodo 1996 a 2014, se obtiene el resultado que se observa en la Figura 17. Como puede comprobarse, con la excepción del inicio, en todos los casos se observa un mayor porcentaje de registro en el caso Mexicano. Si en lugar del Padrón se considera la Lista Nominal Mexicana, la gráfica correspondiente aparece en la Figura 18. Ahí, es evidente como después de 1996, la cobertura de la Lista mejora.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Figura 16. Evolución en el Registro de Votantes en Francia.

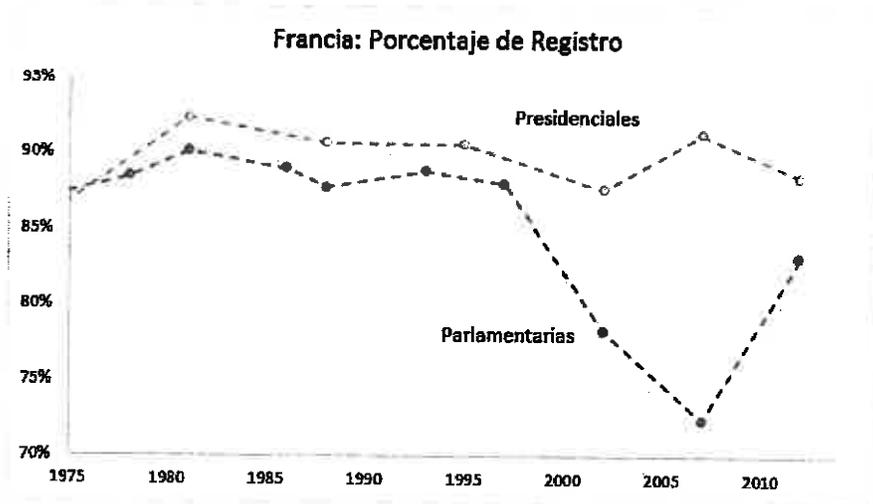
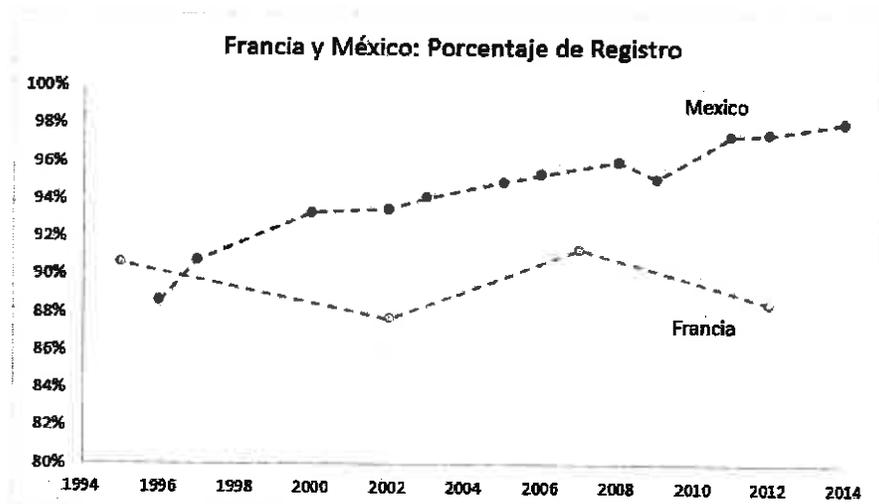


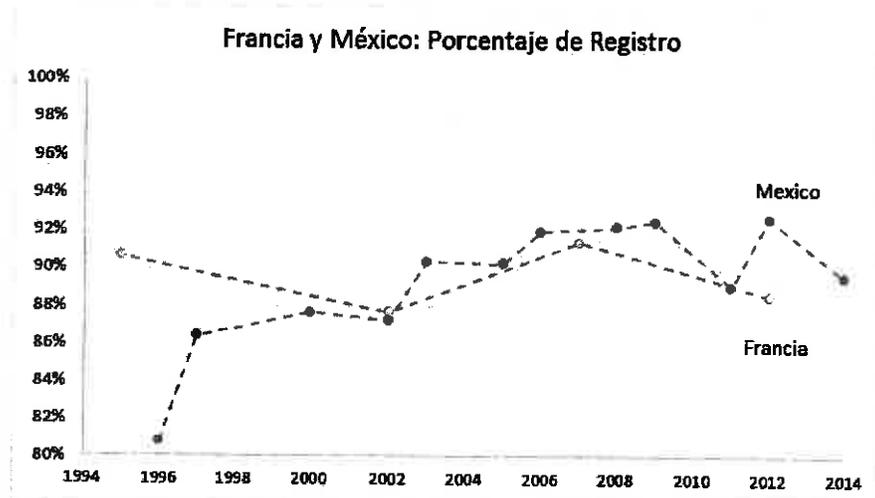
Figura 17. Cobertura en México (Padrón) y Francia.





**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Figura 18. Cobertura en México (Lista) y Francia.



Más aún, a partir de 2003 la Lista Nominal mexicana mantiene niveles de cobertura equiparables o incluso superiores a su homólogo francés. En términos generales se puede afirmar que, en la actualidad, la calidad del Registro Nacional de Electores en Francia, que se opera con un sistema pasivo, es similar al del Registro Federal de Electores en México.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.8. Suiza

De acuerdo con la información que provee el Departamento de Asuntos Exteriores, a través del portal oficial (<http://www.swissworld.org/es/politica/>), la Confederación Helvética, nombre oficial de Suiza, es un Estado Federal a partir del año 1848, cuando se aprobó la nueva Constitución. El Gobierno suizo (Ejecutivo) se compone de un gabinete colegial con siete ministros que forman el Consejo Federal y son elegidos por la Asamblea Federal Unida, un parlamento bicameral formado por el Consejo Nacional (Cámara Popular) y el Consejo de los Estados (Cámara Cantonal). Un miembro del Consejo Federal asume durante un año el cargo accesorio de presidente de la Confederación. La estructura federal da cohesión a los 26 Cantones que la integran y constituyen la unidad política básica de la Confederación. Estos Cantones están divididos en comunas y organizados por regiones; asimismo, cuentan con un alto grado de autonomía; en particular, en términos fiscales. El régimen político suizo es complejo. Sus características más notables son la participación activa y directa de los ciudadanos en el proceso político mediante la votación popular (iniciativa y referéndum), los preceptos generales del consenso y la concordancia, y la influencia de la economía privada y las asociaciones corporativas sobre la legislación.

Los miembros del Consejo Federal son elegidos por el Parlamento y toman las decisiones en forma conjunta. El Consejo Federal es un colectivo colegial, sus miembros tienen que hacer compromisos para llegar a un acuerdo firme. Al retirarse o morir un consejero federal, el Parlamento elige su sucesor o sucesora en el cargo. Teóricamente, cada suizo podría ser un candidato para este cargo, sin embargo, la costumbre parlamentaria favorece la elección de un político que ha sido presentado oficialmente como candidato por su partido. Los miembros del Gobierno suizo no son miembros del Parlamento Federal. Tras la elección al Consejo Federal, el elegido permanecerá en el cargo durante el resto del período legislativo vigente. Cada consejero se presenta automáticamente a la reelección en el Parlamento tras el renuevo electoral del mismo, a menos que no se quiera retirar del cargo. Normalmente, esta reelección suele ser una formalidad. La gran mayoría de los consejeros federales son reafirmados en el cargo y suelen desempeñarlo hasta que se decidan a dejarlo.

Para dotar de representatividad al Consejo Federal, sobre todo en lo que se refiere a las distintas regiones lingüísticas del país, se evita que predominen los Consejeros de las zonas urbanas o del área de expresión alemana. Antes de que entrara en vigor la nueva Constitución federal el 1 de enero de 2000, no podía haber dos consejeros del mismo cantón en el Gobierno suizo. Ahora es posible, pero se siguen haciendo esfuerzos para mantener el equilibrio representativo entre las distintas regiones del país. En los últimos años también hubo una tendencia hacia una mejor representación femenina en el Consejo Federal.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

A diferencia de muchos Estados europeos, que suelen tener entre veinte y treinta ministerios, el Estado federal suizo sólo dispone de siete ministerios o departamentos federales, cada uno de los cuales presidido por un miembro del Consejo Federal, en forma rotativa.

En cuanto a las dos cámaras que componen la Asamblea Federal, el Consejo Nacional se integra con 200 diputados elegidos y el Consejo de los Estados con 46 senadores. Ambas cámaras tienen los mismos derechos. Los escaños del Consejo Nacional se distribuyen entre los cantones en proporción a su número de habitantes. La segunda cámara (equivalente a un Senado), el Consejo de los Estados, tiene 46 escaños, dos para cada cantón. El período legislativo es igual para las dos cámaras y dura cuatro años. Cada año en la sesión de otoño (en noviembre o diciembre), la Asamblea Federal Unida, integrada por ambas cámaras reunidas, se congrega para elegir por votación entre los siete ministros del Consejo Federal al Presidente de la Confederación, su suplente y al Canciller (jefe del Estado mayor del gobierno) para el año siguiente. El cargo de jefe de Gobierno está limitado a un año, sus funciones son casi exclusivamente representativas. Cada cuatro años se procede a la elección de los Consejeros federales a los que –normalmente– se ratifican en sus cargos. La Asamblea Federal dispone del ejército nacional y ejerce el derecho de gracia.

El Parlamento suizo es un parlamento compuesto por políticos de tiempo parcial. Las cámaras se reúnen en sesión cuatro veces al año. Las sesiones duran, por lo general, cerca de tres semanas. Los diputados y senadores no son parlamentarios asalariados, pero reciben una compensación anual. Muchos parlamentarios son, en primer lugar, abogados, empleados, empresarios, consejeros administrativos de empresas, de consorcios, de bancos, entre otras ocupaciones. Se dedican principalmente a su vocación profesional en la economía privada y sólo en un segundo plano desempeñan su cargo público como mandatarios del pueblo. La tradición democrática de Suiza tiene una larga historia. Sin embargo, y paradójicamente, sólo en 1971 concedió el voto a las mujeres.

Los suizos son convocados a las urnas, en promedio, cada tres meses. Se celebran votaciones federales, cantonales o comunales. Esta profusión de elecciones ha provocado que la participación en los ejercicios electorales disminuya. Recientemente se ha introducido la posibilidad del voto electrónico con la intención manifiesta de aumentar la participación hasta un 50% de los ciudadanos. Todos los ciudadanos suizos con 18 años de edad, excepto aquellos que han sido declarados mentalmente incapacitados (Artículo 136, párrafo 1 de la Constitución Federal), pueden participar en las elecciones del Consejo Nacional (la cámara principal del Parlamento Federal) tanto para votar como para ser elegidos.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

También pueden tomar parte en las votaciones populares. Los referendos son obligatorios para realizar enmiendas a la Constitución y para la adhesión a algunas organizaciones internacionales. En muchos lugares, dependiendo de las leyes locales, los electores pueden emitir su voto por correo, para lo cual pueden llenar su papeleta en cualquier lugar fuera de la mesa de votación antes del fin de semana de la votación y enviarla por correo ordinario. No existen condiciones previas para la votación por correo: cada elector puede escoger libremente entre emitir su voto por correo o asistir a la mesa de votación durante la jornada electoral. Suiza es un estado federado que tiene 26 cantones o divisiones administrativas y alrededor de tres mil comunas. En Suiza se realizan por lo menos cuatro votaciones por año a nivel nacional, cantonal y comunal. Dos rasgos particulares de la política y la tradición electoral de Suiza son sus cuatro fines de semana de votación y la intensa discusión política referente a las cuestiones que se votan.

Tabla 12. Registro de Votantes en el Sistema Electoral Suizo.

| Suiza Elecciones Parlamentarias | | | | | | |
|--|----------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Año | Votos vs Registro | Votos Totales | Registro Electores | Votos vs Población | Población 18 y más años | Registro vs Población |
| 2011 | 49.10% | 2,514,106 | 5,120,379 | 40.04% | 6,278,531 | 81.55% |
| 2007 | 48.28% | 2,373,071 | 4,915,533 | 39.79% | 5,964,448 | 82.41% |
| 2003 | 45.22% | 2,161,921 | 4,780,440 | 37.27% | 5,801,412 | 82.40% |
| 1999 | 43.22% | 2,004,540 | 4,638,284 | 34.94% | 5,736,298 | 80.86% |
| 1995 | 42.25% | 1,940,646 | 4,593,772 | 35.66% | 5,442,360 | 84.41% |
| 1991 | 46.04% | 2,076,886 | 4,510,784 | 39.67% | 5,236,000 | 86.15% |
| 1987 | 47.48% | 1,958,469 | 4,125,078 | 39.90% | 4,908,750 | 84.04% |
| 1983 | 48.91% | 1,990,012 | 4,068,532 | 40.79% | 4,878,750 | 83.39% |
| 1979 | 48.06% | 1,856,689 | 3,863,169 | 40.60% | 4,572,720 | 84.48% |
| 1975 | 52.39% | 1,955,752 | 3,733,113 | 43.62% | 4,483,500 | 83.26% |
| 1971 | 56.36% | 2,000,135 | 3,548,860 | 45.02% | 4,442,771 | 79.88% |
| 1967 | 63.76% | 1,019,907 | 1,599,479 | 53.21% | 1,916,800 | 83.45% |
| 1963 | 64.46% | 986,997 | 1,531,164 | 53.46% | 1,846,400 | 82.93% |
| 1959 | 68.46% | 1,008,563 | 1,473,155 | 58.11% | 1,735,470 | 84.89% |
| 1955 | 68.71% | 998,881 | 1,453,807 | 60.78% | 1,643,400 | 88.46% |
| 1951 | 69.78% | 986,937 | 1,414,308 | 62.98% | 1,567,170 | 90.25% |
| 1947 | 71.69% | 985,499 | 1,374,740 | 66.01% | 1,492,920 | 92.08% |

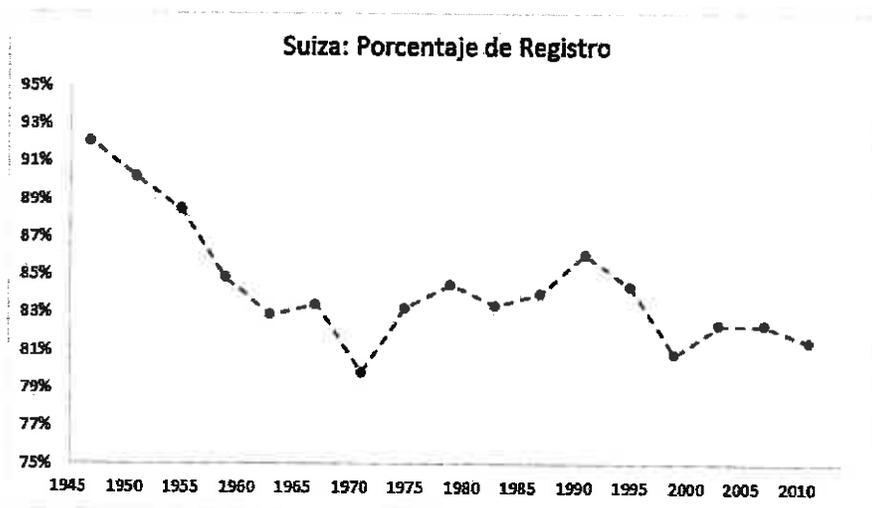


**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Los ciudadanos deben ser incluidos en las listas electorales respectivas para poder votar y estas listas se cierran con antelación a la celebración de las elecciones. Ahora bien, el sistema Suizo de registro de lectores es pasivo así que los ciudadanos, en cuanto alcanzan la edad de 18 años son, en automático, registrados e incluidos en las listas electorales por la comuna residencia. Toda persona que vive en Suiza debe registrarse en la comuna en la que se establezca en un período no mayor a dos semanas después de su llegada, las comunas cuentan con la información de todos sus residentes. Como se puede observar en la Tabla 12, la cobertura del registro de electores en Suiza no ha rebasado el 90% desde 1955, si bien en general supera el 80%. La gráfica correspondiente se puede observar en la Figura 19. En la gráfica se puede apreciar una tendencia decreciente en el periodo 1945-1971 que lleva el porcentaje de cobertura de valores superiores al 90% hasta niveles por debajo del 80%. A partir de ese año se revierte la caída y se mantiene, con fluctuaciones, apenas superando el 80%.

Cuando la información suiza se contrasta con la mexicana, se producen los resultados que se exhiben en la Figura 20. Ahí, el porcentaje de registro de los electores en Suiza se compara con la cobertura del Padrón electoral en México. La conclusión es inmediata. Salvo en los primeros años del nuevo sistema electoral mexicano, el desempeño del Registro Federal de Electores es superior y la diferencia se sitúa casi en 15 puntos porcentuales.

Figura 19. Evolución en el Registro de Votantes en Suiza.





Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Figura 20. Cobertura en México (Padrón) y Suiza.

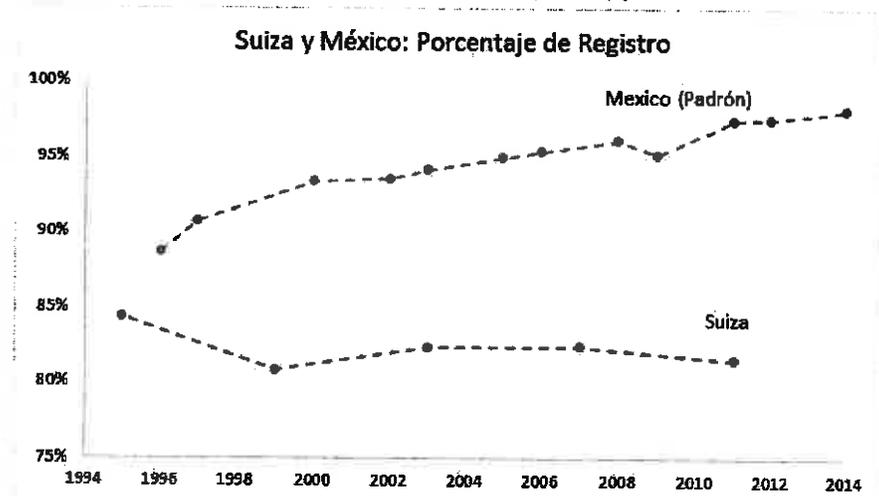
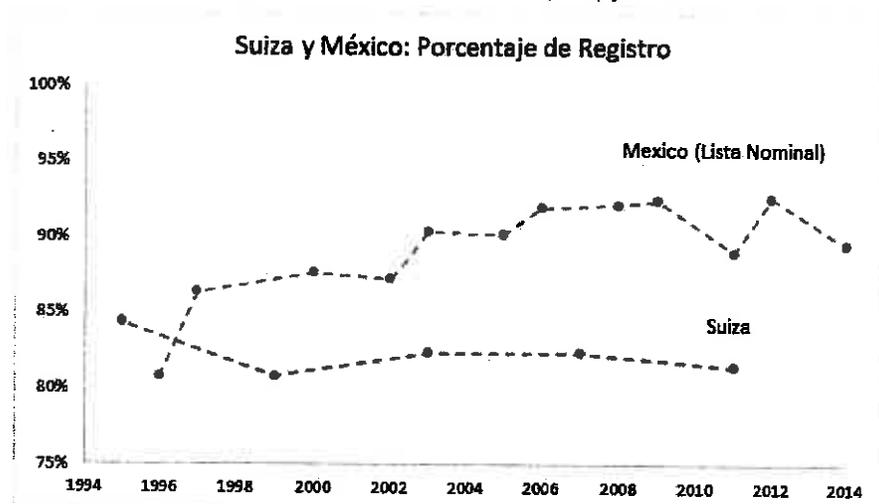


Figura 21. Cobertura en México (Lista) y Suiza.



De nuevo, si se toma en cuenta que los ciudadanos mexicanos sólo pueden ejercer su derecho al voto si están inscritos en la Lista Nominal, otra comparación que podría reflejar más fielmente la eficiencia de los sistemas de registro electoral es la que aparece en la Figura 21. A pesar de que la cobertura de la Lista Nominal es menor que la del Padrón, la conclusión es básicamente la misma. Los resultados mexicanos son superiores a los suizos con un margen que ahora ronda los 10 puntos porcentuales.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

IV.9. Consideraciones

Cuando se compara el sistema de registro de electores mexicano con los que operan en otros países se observa que es más bien atípico. Solamente 10 de 238 países considerados tienen una estructura y un mecanismo de operación similares. En México, en primer lugar, los electores deben estar registrados con antelación a la fecha en que se celebran las elecciones; en segundo lugar, el sistema de registro es activo, en el sentido de que el registro sólo tiene lugar a solicitud expresa del ciudadano que, además, tiene la obligación de tramitar personalmente su registro y, finalmente, existe una agencia gubernamental expresamente a cargo de ofrecer a los ciudadanos el servicio de registro en el padrón electoral.

Es interesante observar que los países que comparten esta estructura con México son preponderantemente naciones africanas o de Oceanía, en buena medida colonias o ex colonias francesas. En cualquier caso, esta atipicidad del modelo mexicano, que responde a las condiciones de desconfianza en las que se construyó y se ha desarrollado el sistema electoral en los últimos veinte años, no constituye por sí misma un elemento que permita un juicio sobre su efectividad.

Cuando se considera la información internacional sobre la calidad de los registros de electores y se contrasta con el caso mexicano, se encuentra que los datos disponibles se refieren sobre todo a la cobertura del registro. En esta dimensión, la cobertura, los resultados sugieren que el nivel de cobertura del registro electoral en México es comparable e incluso superior al que se tiene en otros países que incluyen casos de naciones con una democracia robusta y añeja. En lo que respecta a los aspectos relacionados con la actualización de la información en los registros, la información no abunda pero, por ejemplo, las metas que se ha propuesto el sistema canadiense para los casos de falta de actualización por cambio de domicilio es comparable con los niveles que presenta el registro mexicano en ese rubro.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

V. La Verificación Nacional Muestral

V. 1. Características Generales

El rediseño del sistema electoral mexicano que tuvo lugar a fines del siglo pasado, cambió sustancialmente la manera en que se llevan a cabo las elecciones en el país. Como parte de la transformación, la organización de un Registro Federal de Electores confiable y la consolidación de un Padrón Electoral que resultase aceptable para todos los partidos políticos nacionales, constituyó una tarea de la mayor importancia que se desarrolló en un ambiente marcado por la desconfianza, fruto de los antecedentes del sistema y, en especial, como consecuencia de los resultados de las elecciones de 1988.

En 1990, en virtud de la variedad de severas críticas que despertaba el Padrón vigente, se emprendió la formación, desde cero, de un nuevo Padrón electoral. Este constituye la base del instrumento que actualmente se utiliza para la producción de la Lista Nominal. El Registro Federal de Electores abordó el proyecto con la participación de los partidos políticos, a pesar de lo cual, el Padrón resultante no resultó exento de cuestionamientos que fueron elemento central en los debates en torno a las elecciones de 1991. Como consecuencia, se propuso que la credencial para votar incluyese la fotografía, la huella y la firma del ciudadano. Más aún, se estableció la necesidad de que el Padrón fuese objeto de auditorías técnicas para valorar su calidad (Jusidman, 1998).

En 1994 inició el proceso de *ciudadanización* del entonces Instituto Federal Electoral que alcanza la plena autonomía con la reforma de 1996. Es precisamente en 1994 cuando se ubican los primeros antecedentes de lo que ahora se conoce como la Encuesta de Verificación Nacional Muestral (VNM). De las discusiones con los partidos políticos se originó la idea de realizar estudios por muestreo que permitieran evaluar la calidad del Padrón así como investigar aspectos específicos que podrían estar asociados a deficiencias o prácticas indebidas en la integración del propio Padrón. Actualmente, ningún análisis de la evolución del Padrón puede pasar por alto los resultados obtenidos en las distintas ediciones de la VNM. La serie histórica incluye los ejercicios realizados en 1996, 1997, 2000, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012 y 2014. A esta colección se sumará, en breve, la encuesta de 2015. La VNM se compone de dos encuestas nacionales, la de Cobertura y la de Actualización.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

A lo largo de estos veinte años, las características de la VNM se han ido ajustando para estabilizarse en un diseño que garantice la calidad y eficiencia del estudio así como comparabilidad de resultados. Así, se ha fijado la población objetivo de cada una de las dos encuestas, lo mismo que los marcos de muestreo; se han establecido con precisión los indicadores que se han de estimar, en particular con una definición que conduce al empleo de estimadores de razón; se ha adoptado un diseño muestral, polietápico y estratificado; se ha determinado el nivel de desagregación para producir estimaciones útiles a nivel nacional, estatal y por tipo de distrito, donde la clasificación de distritos considera seis categorías, de acuerdo con los flujos migratorios predominantes en el distrito; los cuestionarios ahora incluyen secciones para identificar la importancia relativa de las distintas causas para las deficiencias que se detectan.

Por otra parte, se ha establecido un ciclo de levantamientos con dos ejercicios asociados a cada elección federal. El primero, un año antes de la elección, que sirve como diagnóstico y permite la toma de decisiones, y segundo ejercicio varios meses después para contar con una evaluación del Padrón y la Lista Nominal previamente a la jornada electoral. También, se ha establecido una estrategia para que los resultados de la VNM sean útiles, además de para evaluar la calidad del Padrón y la Lista Nominal, para definir acciones encaminadas a un mejor aprovechamiento de los recursos del Registro Federal de Electores en el servicio que ofrece a la ciudadanía para que obtenga su registro en el Padrón y su credencial para votar con fotografía.

V. 2. Resultados Históricos de la VNM

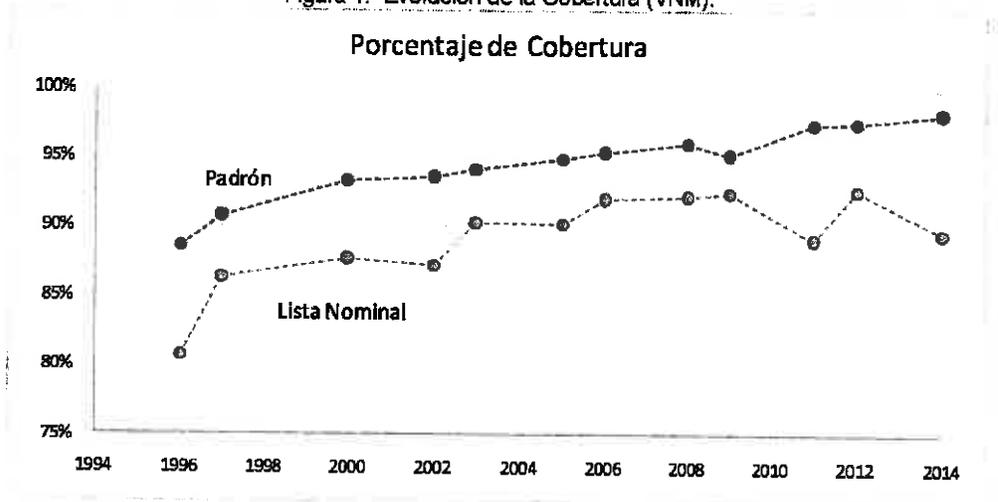
Del análisis de los resultados que ofrece la serie histórica de la VNM se pueden derivar una variedad de conclusiones. Como ilustración se puede observar la Figura 1 donde se presenta, a partir de la encuesta de Cobertura, la evolución que tiene la estimación del porcentaje de cobertura, tanto para el Padrón como para la Lista Nominal. En esa gráfica, especialmente en la serie que corresponde con la Lista Nominal, que corresponde con los ciudadanos que pueden ejercer su derecho a votar, se observa un proceso de incremento gradual con una mejora de, aproximadamente, diez puntos porcentuales entre 1996 y 2014. Por otra parte, la tendencia también permite observar el efecto de la decisión de hacer efectiva la pérdida de vigencia de distintas cohortes de la credencial para votar con fotografía.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

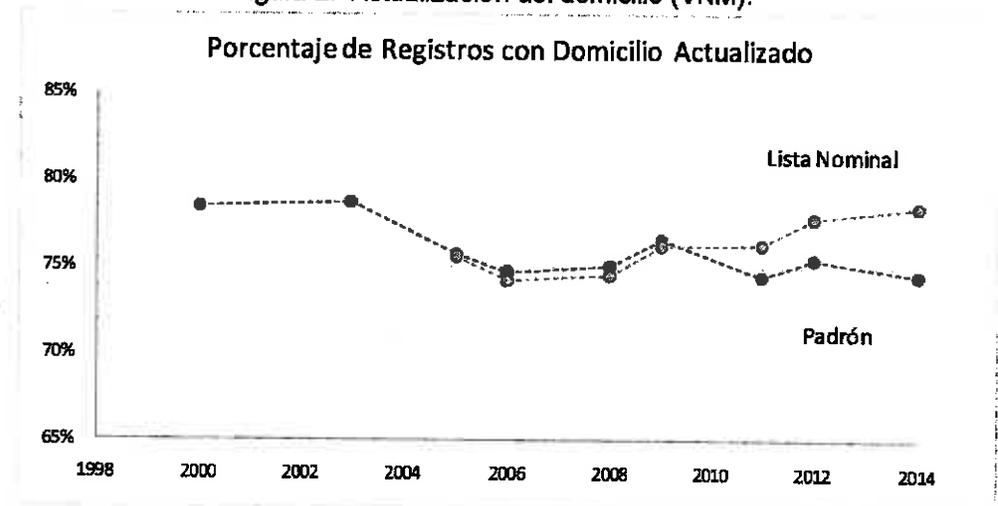
En particular, la serie exhibe la magnitud del descenso en la cobertura por esta causa en las mediciones de 2011 y 2014 y, mejor aún, describe como el descenso en 2011 se recupera en un año.

Figura 1. Evolución de la Cobertura (VNM).



También como ilustración, de la encuesta de Actualización, se puede observar (Figura 2) que en lo que se refiere a los domicilios actualizados, la depuración de la Lista Nominal por la salida de los registros que corresponden a credenciales que han perdido vigencia,

Figura 2. Actualización del domicilio (VNM).

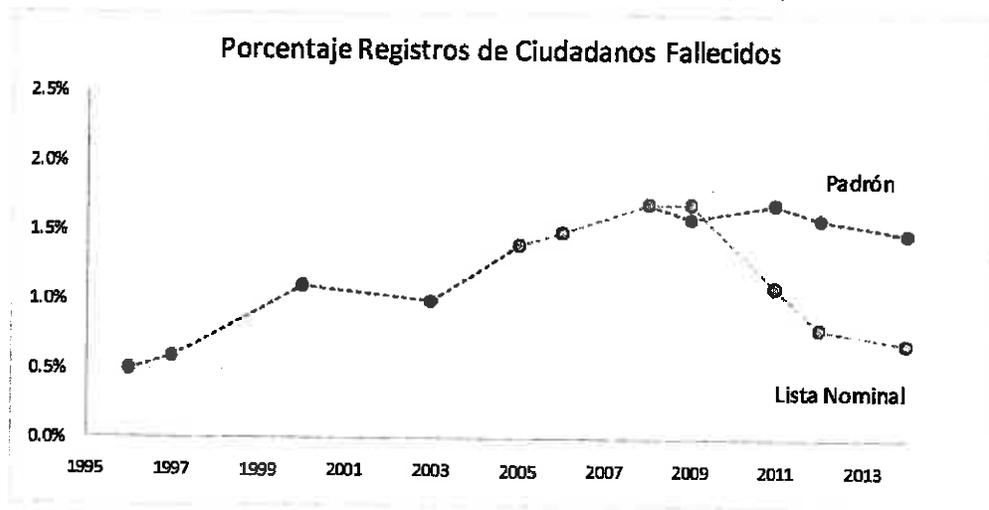




Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

ha llevado este indicador a un nivel de 78.5%. Este es un nivel muy cercano al 80% que *Elections Canada* tiene como objetivo.

Figura 3. Actualización del porcentaje de fallecidos (VNM).



Finalmente, también como ilustración, la Figura 3 revela la tendencia que ha presentado el porcentaje de registros en el Padrón y en la Lista Nominal que corresponden a ciudadanos fallecidos y que por tanto debiesen haber sido removidos de estos instrumentos electorales. En general, se trata de niveles bajos. Sin embargo, es notable la tendencia creciente que presentó durante trece años a lo largo de los cuales, el nivel se triplicó. También son especialmente informativos los resultados que van de 2009 a 2014. En ese periodo, presumiblemente como consecuencia de la pérdida de vigencia de algunas cohortes de credenciales y a la entrada en operación del mecanismo alterno para notificar fallecimientos, el nivel descende en cinco años hasta prácticamente regresar al nivel de 1996.

Estos indicadores constituyen algunos ejemplos que ilustran el tipo de análisis que los resultados han hecho posible, especialmente en su vertiente histórica, como tendencias. Si se considera la variedad de indicadores que se incluyen en las encuestas así como los niveles de desagregación, resulta evidente la utilidad que tiene la VNM para contar con mediciones de la calidad de Padrón y Lista Nominal.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Adicionalmente, conceptos derivados de los indicadores de la VNM, como la demanda potencial, pueden ser estimados también. El caso de la demanda potencial es particularmente relevante en tanto que es un elemento que se considera por parte del Registro Federal de Electores para diseñar la estrategia de asignación de recursos a los Módulos de Atención Ciudadano.

V. 3. Consideraciones

La Verificación Nacional Muestral se ha establecido como un instrumento central en el proceso de evaluación del Padrón y la Lista Nominal de electores en México. Tiene su origen en las demandas de los partidos políticos que, durante la última década del siglo pasado, demandaban auditorías del Padrón y encontraron en los métodos estadísticos de muestreo, un recurso técnico apropiado para estimar la confiabilidad de este instrumento con un nivel de precisión predeterminado, en un plazo de tiempo y con un consumo de recursos razonable. La VNM ha adquirido, además, un valor añadido en la medida en que sus resultados sirven también para la planeación y la asignación de recursos en la operación del Registro Federal de Electores.

El diseño y la ejecución de una encuesta de alcance nacional representan un proyecto técnico de magnitud considerable, con diversas alternativas, en el que es necesario tomar una serie de decisiones que concilien el nivel de precisión establecido para las inferencias, con el costo y la oportunidad de los resultados. Cuando las encuestas de este tipo se realizan periódicamente para constituir una serie, es de primera importancia mantener la consistencia metodológica para garantizar la comparabilidad de los resultados a lo largo del tiempo. El caso de la VNM sugiere que esta encuesta ha alcanzado este nivel y si bien, siempre será posible introducir mejoras, optimizar procedimientos e incorporar nuevas técnicas, es importante valorar la experiencia técnica que estos proyectos han generado en el Registro Federal de Electores y las modificaciones que puedan considerarse en el futuro debieran preservar la integridad de la serie histórica que se ha generado.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

VI. Migración Internacional: el voto en el extranjero

VI.1. Antecedentes

Además de los procesos rutinarios para integrar y depurar el Padrón que tienen impacto en la calidad de este instrumento electoral, también se presentan fenómenos de coyuntura que pueden tener efecto sobre el Padrón y la Lista Nominal. Tal es el caso del régimen que la reciente reforma ha establecido para el voto de los mexicanos en el extranjero. En virtud de este cambio a la norma legal, no sólo será posible que los ciudadanos hagan uso de su derecho para votar sin importar que no se encuentren en territorio nacional. Si no cuentan con la credencial para votar con fotografía, podrán solicitarla y el Registro Federal de Electores deberá establecer los mecanismos para que esto sea posible. De esta forma, se establece una nueva sección del Padrón y la Lista Nominal, para residentes en el extranjero. La evaluación de la calidad de esta sección, en términos de los indicadores de Cobertura y Actualización, representa un nuevo reto que se deberá enfrentar.

El proceso de implementación del voto de mexicanos en el extranjero responde a un fenómeno migratorio relevante. Millones de mexicanos se desplazan a Estados Unidos por razones predominantemente laborales. Aunque no todos los mexicanos que han migrado del país se concentran en Estados Unidos, ni todos han migrado por razones laborales, esta migración particular juega un papel relevante en el análisis de la migración internacional.

El voto en el extranjero ha seguido un proceso histórico de discusiones técnicas y políticas, pero fue hasta junio de 2005 cuando el Congreso de la Unión aprobó un mecanismo para permitir que mexicanos residentes en el extranjero, que cumplieran ciertos requisitos, pudieran emitir su voto, en el caso de elecciones para Presidente de la República. Así, para la elección presidencial de 2006 se implementó por primera vez un procedimiento que permitía emitir el voto desde el extranjero. El mecanismo que se utilizó fue el envío del voto a través de sobres postales, hecho que marcó un precedente, ya que en todas las elecciones que se llevaban a cabo en el país, hasta ese momento, se tenía que asistir personalmente a las urnas instaladas por el IFE, para emitir el voto correspondiente. Derivado de los resultados, tanto cuantitativos como logísticos, de la experiencia de 2006, se realizaron toda una serie de estudios, evaluaciones, dictámenes y propuestas con el fin de mejorar los procesos empleados durante los años 2005-2006.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Así, con las mejoras sugeridas se implementó la segunda experiencia del voto de mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2012. En la Tabla 1 se muestra un comparativo de los dos procesos del voto en el extranjero. Se puede apreciar que respecto al proceso de 2005-2006, en 2011-2012 se presentaron aumentos considerables en casi todos los rubros de especial importancia. Por ejemplo, el total de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) aumentó en 44.6%, lo anterior aunado al incremento de casi el 10% en el número de solicitudes para emitir el voto desde el extranjero. Además, el número de votos recibidos tuvo un incremento del 24% respecto del ejercicio 2005-2006. La Tabla 1 también muestra que se debe poner particular atención en todas las etapas asociadas a la emisión final del voto, a fin de mantener o aumentar la participación de los electores incluidos en la LNERE. Ya en el proceso 2011-2012 hubo una disminución de la participación (votos recibidos respecto a la LNERE) comparado con el ejercicio 2005-2006.

Tabla 1. Votos en el extranjero. Ejercicios 2005-2006 y 2011-2012.

| Año | Solicitudes | Lista Nominal | Votos recibidos |
|-------------------|-------------|---------------|-----------------|
| 2005-2006 | 56,295 | 40,876 | 33,131 |
| 2011-2012 | 61,869 | 59,115 | 41,067 |
| Incremento | 9.90% | 44.60% | 24% |

Fuente: Instituto Federal Electoral et al. (2012).

Por su parte, en la Tabla 2 se exhibe un comparativo de las dos experiencias de voto en el extranjero por entidad federativa. Se debe resaltar el caso del Distrito Federal, la cual fue la entidad federativa en 2012 con el mayor porcentaje de participación, 84.42%, respecto a la LNERE-2012. Además, en 2006 junto con Baja California, Querétaro y Quintana Roo, el Distrito Federal fue una de las entidades federativas con mayor participación, 86%, respecto a la LNERE-2006. Aunado a lo anterior, se debe señalar que el Distrito Federal (DF) ha jugado un papel destacado en el sufragio desde el extranjero, ya que en 2012 implementó y ofreció a sus residentes en el extranjero la opción de voto en la modalidad de voto electrónico para elegir Jefe de Gobierno.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 2. Voto en el extranjero por entidad federativa. Ejercicios 2006 y 2012.

| Entidad Federativa | 2006 | | | 2012 | | |
|---------------------|-------|---------------|---------------|-------|---------------|---------------|
| | Votos | Lista Nominal | Participación | Votos | Lista Nominal | Participación |
| AGUASCALIENTES | 319 | 412 | 77.43 % | 400 | 578 | 69.2 % |
| BAJA CALIFORNIA | 1337 | 1582 | 84.51 % | 1566 | 2143 | 73.08 % |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 51 | 63 | 80.95 % | 101 | 136 | 74.26 % |
| CAMPECHE | 38 | 40 | 90 % | 51 | 96 | 53.13 % |
| COAHUILA | 485 | 584 | 79.62 % | 797 | 1049 | 75.98 % |
| COLIMA | 277 | 345 | 80.29 % | 295 | 405 | 72.84 % |
| CHIAPAS | 121 | 169 | 71.6 % | 247 | 601 | 41.1 % |
| CHIHUAHUA | 1004 | 1235 | 81.3 % | 1430 | 2024 | 70.65 % |
| DISTRITO FEDERAL | 5402 | 6281 | 86.01 % | 8141 | 9844 | 84.42 % |
| DURANGO | 473 | 616 | 76.79 % | 522 | 861 | 60.63 % |
| GUANAJUATO | 2317 | 2793 | 82.98 % | 2129 | 3545 | 60.06 % |
| GUERRERO | 848 | 1117 | 75.92 % | 989 | 2012 | 48.16 % |
| HIDALGO | 514 | 721 | 71.29 % | 631 | 1163 | 54.26 % |
| JALISCO | 4182 | 5047 | 82.86 % | 4186 | 5779 | 72.43 % |
| MEXICO | 3350 | 4149 | 80.74 % | 4388 | 6193 | 70.85 % |
| MICHOACAN | 2661 | 3368 | 79.01 % | 2362 | 3489 | 67.7 % |
| MORELOS | 845 | 1053 | 80.25 % | 990 | 1492 | 64.34 % |
| NAYARIT | 348 | 432 | 80.56 % | 314 | 492 | 63.82 % |
| NUEVO LEON | 1353 | 1799 | 75.21 % | 2441 | 2992 | 81.58 % |
| OAXACA | 698 | 889 | 78.52 % | 770 | 1513 | 50.89 % |
| PUEBLA | 1298 | 1631 | 79.58 % | 1703 | 2859 | 57.55 % |
| QUERETARO | 577 | 571 | 101.05 % | 714 | 989 | 72.19 % |
| QUINTANA ROO | 138 | 151 | 91.39 % | 228 | 298 | 77.03 % |
| SAN LUIS POTOSI | 668 | 955 | 69.95 % | 777 | 1208 | 64.32 % |
| SINALOA | 481 | 584 | 78.94 % | 543 | 748 | 72.59 % |
| SONORA | 549 | 679 | 80.85 % | 841 | 1154 | 72.88 % |
| TABASCO | 121 | 160 | 75.63 % | 174 | 263 | 66.16 % |
| TAMAULIPAS | 704 | 991 | 71.04 % | 975 | 1268 | 76.89 % |
| TLAXCALA | 137 | 169 | 81.07 % | 256 | 506 | 50.59 % |
| VERACRUZ | 988 | 1191 | 82.96 % | 1179 | 2015 | 58.51 % |
| YUCATAN | 185 | 200 | 82.5 % | 311 | 394 | 78.93 % |
| ZACATECAS | 724 | 899 | 80.53 % | 666 | 1108 | 60.11 % |

Fuente: Atlas de Resultados Electorales Federales, 1991-2012. INE.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Continuando con los comparativos del voto en el extranjero entre las experiencias de los años 2005-2006 y 2011-2012, la Tabla 3 muestra el número de países donde se inscribieron ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero a la LNERE, así como, el número de países desde donde se emitieron finalmente votos desde el extranjero. Se puede ver que hubo un aumento considerable, de alrededor del 30%, tanto en el número de países donde se inscribieron ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero a la LNERE, así como, en el número de países desde donde se emitieron finalmente votos desde el extranjero. También hay que señalar que el porcentaje de participación de países desde donde se emitieron votos desde el extranjero se mantuvo en niveles del 88% en ambos ejercicios, respecto al total de países de residencia de ciudadanos mexicanos inscritos en la LNERE. (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Distribución del voto desde el extranjero.

| Año | 2005-2006 | 2011-2012 | Cambio |
|--|-----------|-----------|--------|
| Países de residencia de ciudadanos inscritos en la LNERE | 80 | 104 | 30% |
| Países desde donde se emitieron votos | 71 | 91 | 28.1% |

Fuente: Instituto Federal Electoral et. al. (2012).

En la Tabla 4 se muestran los diez países de mayor inscripción y emisión de voto desde el extranjero. Por un lado, se puede apreciar que este grupo de países se mantuvo sin mayores cambios entre los ejercicios de los años 2005-2006 y 2011-2012. Por otro lado, se comprueba que el voto de los mexicanos residentes en Estados Unidos juega un papel crucial para entender el fenómeno del voto desde el extranjero. En consecuencia, el caso de Estados Unidos se debe analizar de manera particular. En este sentido, en la Tabla 5 se muestra información que permite comparar el número de ciudadanos residentes inscritos en la LNERE en Estados Unidos y en el resto de países donde hubo inscripciones a la LNERE. Lo anterior, en el marco de los dos ejercicios de 2006 y 2012 de voto en el extranjero.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 4. Países de mayor inscripción y emisión de voto desde el extranjero

| País | LNERE | Votos Recibidos | |
|-----------------------|--------|-----------------|-----------|
| | | 2005-2006 | 2011-2012 |
| Estados Unidos | 35,763 | 28,335 | 45,586 |
| Canadá | 863 | 823 | 2,814 |
| España | 1,238 | 1,108 | 2,345 |
| Alemania | 393 | 368 | 1,421 |
| Francia | 510 | 309 | 1,375 |
| Reino Unido | 447 | 428 | 1,129 |
| Italia | 212 | 137 | 492 |
| Suiza | 188 | 80 | 378 |
| Australia | - | - | 360 |
| Países Bajos | 100 | 151 | 311 |
| Chile | 76 | 70 | - |

Fuente: Instituto Federal Electoral et al. (2012).

Tabla 5. Ciudadanos residentes en el extranjero inscritos en la LNERE.

| Año | Estados Unidos | Otros países |
|-------------------|----------------|----------------|
| 2006 | 35,763 (87.5%) | 5,113 (12.5%) |
| 2012 | 45,586 (77.1%) | 13,529 (22.9%) |
| Incremento | 27.5% | 165% |

Fuente: Instituto Federal Electoral et al. (2012).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VI.2. Perspectivas del voto en el extranjero

Un elemento importante para la implementación del voto en el extranjero es la estimación de la población de posibles votantes en el extranjero. Un trabajo encargado por el IFE en 2004 arrojó una estimación de 9.9 millones de mexicanos residentes en el extranjero en edad de votar. Como dato particular, el 98% de estos votantes potenciales se localizaban en Estados Unidos (casi 9.7 millones de votantes potenciales). De estos, entre 2.4 y 4.2 millones contaban con credencial del IFE (Corona y Santibáñez, 2004; IME, 2004). En consecuencia, los resultados de ese trabajo ofrecieron un panorama inicial de los retos que se podrían esperar sobre la instrumentación del sufragio de mexicanos en el extranjero. Como experiencia, en el segundo ejercicio del voto en el extranjero en 2011-2012 se presentaron 61,869 solicitudes de inscripción a la LNERE (ver Tabla 1), pero el IFE estaba preparado para recibir 100,000 solicitudes.

Esa expectativa se pudo basar, entre otras cosas, en que para el primer ejercicio de voto en el extranjero en 2005-2006 se presentaron 56,295 solicitudes de incorporación a la LNERE (ver Tabla 1), pero se implementaron mejoras en los procesos y para 2012 había poco más de 4 millones de mexicanos empadronados residentes en el extranjero (ver Figura 1).

En la actualidad, el volumen de posibles votantes en el extranjero sigue siendo una cifra relevante que impacta directamente los procesos de organización, logística y presupuesto para implementar y recabar el sufragio de mexicanos residentes en el extranjero. Además ofrece una idea de lo que se podría esperar en futuros ejercicios de voto en el extranjero. En la Figura 1 se puede observar la evolución del número total de mexicanos empadronados en el extranjero desde 2003 hasta 2014. Este total incluye a los mexicanos residentes en el extranjero y a los mexicanos migrantes temporales. De la gráfica se puede observar que en los últimos 10 años el total de mexicanos empadronados en el extranjero ha oscilado entre 4.4 y 5 millones, con un valor promedio de 4.52 millones. Si ese volumen se mantuviera, inicialmente se podría esperar que en los próximos ejercicios electorales se tuvieran alrededor de 5 millones de votos potenciales desde el extranjero. Sin embargo, dado que el total de empadronados en los últimos 10 años presenta una tendencia casi constante, si se considera conjuntamente la información de las experiencias de los años 2005-2006 y 2011-2012 y, se piensa en uno de los mejores escenarios posibles, la cifra esperada de potenciales votantes cambia.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Así, si se toma, por un lado, la máxima proporción entre LNERE y Padrón que resulta de 1.28% (en el año 2012, ver Tabla 1 y Figura 1) y por otro lado, si se obtuviera la mayor participación (Votos recibidos contra Lista Nominal) registrada entre los años 2006 y 2012, la cual es de 81.5% (ver Tabla 1), entonces, tomando un Padrón de 4,963,984 (el máximo registrado en los últimos 10 años) no se podría esperar más de 51,785 votos desde el extranjero. Lo anterior, claro está, si entre otras cosas, las condiciones de los años 2005-2006 y 2011-2012 para llevar a cabo finalmente el sufragio desde el extranjero no cambian de manera significativa.

En contraste con las dos primeras experiencias del voto en el extranjero, actualmente, con la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) en mayo de 2014, los mexicanos residentes en el extranjero no sólo podrán votar por Presidente de la República, sino también podrán hacerlo por Senadores de la República, así como para Gobernadores de las entidades federativas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además, la LEGIPE contempla la posibilidad de emitir el voto a través de tres modalidades: Postal, presencial y a distancia (electrónico). Esta última modalidad de voto es la más relevante, por sus potenciales alcances de cobertura. Por otro lado, con el proceso de expedición de la Credencial para Votar con Fotografía en embajadas y consulados que el INE iniciará a finales de 2015, se espera que el sufragio desde el extranjero entre en una nueva dinámica, distinta a la que se conoce hasta ahora. En principio, dotar de una credencial para votar a los mexicanos que residen en el extranjero no necesariamente se traducirá en un cambio drástico de sus padrones de votación. Sin embargo, si no se cuenta con una credencial para votar tampoco hay manera de estar en condiciones de iniciar un proceso que conlleve a un incremento del voto desde el extranjero.

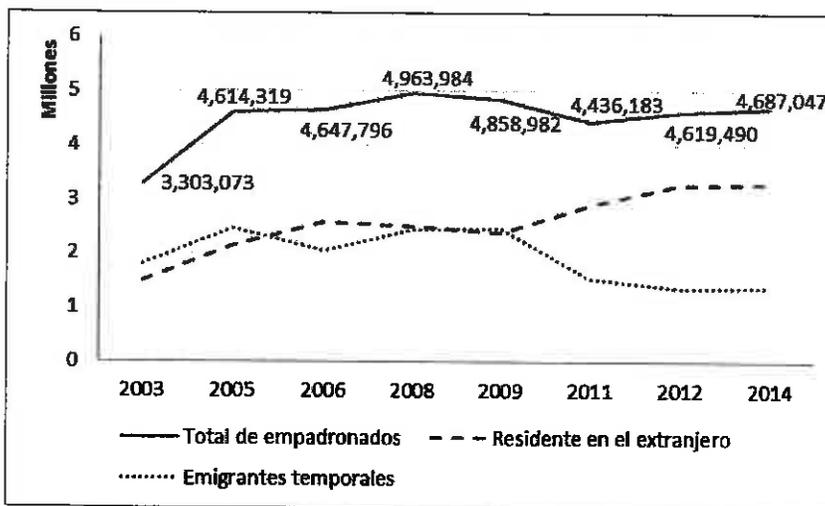
En términos del proceso de credencialización, si se considera que en, en general, existen aproximadamente 12 millones de mexicanos en el extranjero (Instituto de los Mexicanos en el Exterior); que de estos, menos del 6% son menores de 18 años y que actualmente el total de mexicanos empadronados en el extranjero es de 4,687,047 (Figura 1), entonces, a la fecha de este reporte, se podría esperar un número potencial de credenciales por expedir para mexicanos en el extranjero de al menos 6.6 millones. Esta estimación, bajo el supuesto de que todos los mexicanos empadronados cuentan con credencial para votar.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Como se ha comentado, del análisis de las dos experiencias del voto de mexicanos residentes en el extranjero, el caso Estados Unidos revierte especial importancia.

Figura 1. Mexicanos empadronados en el extranjero.



Fuente: Estimaciones del INE-RFE. Verificación Nacional Muestral, 2003-2014.

Tabla 6. Población mexicana en Estados Unidos (en millones)

| | 2005 | 2006 | 2011 | 2012 | 2014 |
|---|------|----------|------|----------|------|
| Población Migrante* | 11.1 | 11.1 | 11.6 | 11.9 | 11.5 |
| Empadronados residentes | 2.11 | 2.52 | 2.83 | 3.19 | 3.24 |
| Empadronados que migraron en forma temporal | 2.4 | 1.99 | 1.6 | 1.3 | 1.3 |
| Total de empadronados | 2.51 | 4.51 | 4.33 | 4.49 | 4.69 |
| Residentes inscritos en la LNERE | - | 0.035763 | - | 0.045586 | - |
| Votos recibidos | - | 0.028335 | - | 0.029348 | - |

Fuente: INE-RFE. Verificación Nacional Muestral 2003-2014; CONAPO con base en Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 1994-2014; y *American Community Survey (ACS)*, 2000-2014.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En la Tabla 6 se muestra información referente a Estados Unidos de los años 2005, 2006, 2011, 2012, y 2014, sobre la población mexicana migrante, los mexicanos residentes empadronados, los mexicanos empadronados migrantes temporales, el total de mexicanos empadronados y los residentes inscritos en la LNERE en los ejercicios electorales de 2006 y 2012.

Por su parte, en la Tabla 7 se presenta, entre otras cosas, la evolución del porcentaje de la población mexicana residente en Estados Unidos mayores de 18 años. Con la información de las Tablas 6 y 7 se construyó la Figura 2. En esta se puede apreciar la tendencia que han seguido, en los últimos años, tanto la población mexicana residente, el total de residentes empadronados y la población de 18 años y más, en los Estados Unidos. A partir de la tendencia que presentan, se podría esperar que el número de residentes mayores de 18 años en Estados Unidos, en los próximos años, oscile alrededor de 11 millones.

Tabla 7. Estimaciones de Población nacida en México residente en Estados Unidos.

| Edad | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|
| Menos de 5 | 0.5% | 0.4% | 0.4% | 0.40% |
| 5 a 17 | 7.4% | 6.8% | 6.1% | 5.70% |
| 18 a 24 | 11.1% | 10.1% | 9.2% | 8.50% |
| 25 a 44 | 50.1% | 50.0% | 49.8% | 49.10% |
| 45 a 64 | 16.2% | 17.1% | 17.8% | 18.70% |
| 65 a 64 | 8.4% | 9.1% | 9.6% | 10.20% |
| 65 a 74 | 4.0% | 4.2% | 4.5% | 4.80% |
| 75 a 84 | 1.7% | 1.8% | 2.0% | 2.10% |
| 85 + | 0.6% | 0.6% | 0.6% | 0.66% |
| Total | 11 711 103 | 11 672 619 | 11 563 374 | 11 584 977 |
| | +/-83,028 | +/-79,997 | +/-71,644 | +/-77,500 |

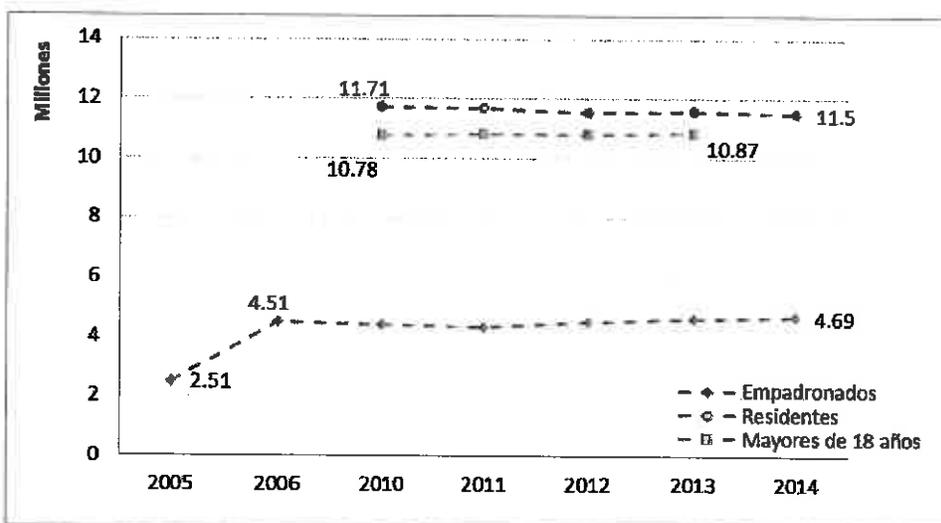
Fuente: Los porcentajes en cada grupo de edad tienen un rango de error entre +/-0.01 y +/-0.03 en los años 2010 y 2011, entre +/-0.01 y +/-0.02 en 2012 y del +/-0.01 en 2013. Estimaciones de Bureau of Census, *American Community Survey (ACS)*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, dado que en 2014 el total de residentes mexicanos en Estados Unidos empadronados fue de 4.69 millones, a la fecha de este reporte, se podría esperar que se tuvieran que credencializar hasta 6.35 millones de mexicanos en los Estados Unidos.

Figura 2. Población mexicana residente, residentes empadronados y población mayor de 18 años en Estados Unidos.



Esta aproximación, siendo muy preliminar, descansa en el supuesto que todos los mexicanos residentes en estados Unidos que están empadronados cuenten con credencial para votar. La magnitud operativa y organizacional de esta tarea es extrema, especialmente si se pretende desahogarla en un plazo perentorio de tiempo.

VI.2.1 El voto electrónico

Con la promulgación de la LEGIPE, los mexicanos residentes en el extranjero, además del voto presencial y por medios postales, tendrán la opción de emitir su voto de manera electrónica.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Por lo anterior, es importante tener una idea de lo que se podría esperar en el futuro alrededor de esta nueva modalidad de sufragio desde el extranjero. El fenómeno del voto desde el extranjero depende de muchos factores tanto de tipo organizacional (en su implementación) como social, cultural y político, en consecuencia, el voto en la modalidad electrónica no es ajeno a dichos factores. Aún más, el voto de mexicanos desde el extranjero vía internet puede depender de características adicionales de los electores asociados con el uso de tecnologías computacionales. Sin embargo, aunque son múltiples los aspectos que influyen en la emisión del voto electrónico desde el extranjero, y no se tiene prácticamente información de esta modalidad de sufragio particular, se puede tratar de reflexionar al respecto considerando uno de los ejercicios más relevantes de voto electrónico desde el extranjero, el caso del Distrito Federal.

VI.2.1.1 La experiencia del Distrito Federal

En la elecciones locales de 2012 para elegir a Jefe de Gobierno, el Distrito Federal ofreció por primera vez a sus ciudadanos residentes en el extranjero la opción de emitir su voto por la vía electrónica. Lo anterior, después de soslayar muchos inconvenientes, entre los que se destacan la decisión del Tribunal Electoral del Distrito Federal de rechazar el procedimiento de voto vía internet propuesto por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Para este ejercicio, el IFE proporcionó apoyo y asesoría al IEDF con el fin de hacer posible el voto de los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero. En la Tabla 8 se muestran los resultados del voto en el extranjero para Jefe de Gobierno en el Distrito Federal en el ejercicio electoral local de 2012.

Los resultados obtenidos del voto en el extranjero por internet, para Jefe de Gobierno en el DF, son considerados muy significativos y catalogados como una experiencia exitosa (Guerrero, 2013). Lo anterior, no solo por los niveles de participación obtenidos, sino también por la organización, logística e instrumentación llevada a cabo.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tabla 9. Población mexicana residente en EU mayores de 18 y menores de 55 años.

| Edad | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------|------|------|------|------|
| 18-54 | 774 | 771 | 768 | 7674 |

Fuente: Tabla 7.

En la medida en que se vaya teniendo información sobre experiencias electorales bajo la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se podrá estar en mejores condiciones para construir expectativas más precisas en el marco del voto de mexicanos residentes en el extranjero, en particular, bajo la modalidad de voto electrónico.

VI.3. El Padrón y la Lista Nominal.

La migración de ciudadanos mexicanos hacia el extranjero representa un fenómeno complejo especialmente en el ámbito de los procesos electorales que se llevan a cabo en México. Se enfrenta el reto de ofrecer a los mexicanos que residen fuera de México el derecho a sufragar desde el país donde se encuentren residiendo, pero también promover y aumentar el interés de los connacionales para participar en la vida democrática del país a través del voto desde el extranjero.

Para ofrecer la oportunidad, a los mexicanos residentes en el extranjero, de emitir su sufragio es necesario entre otras cosas, el registro de los potenciales votantes. En ese sentido, los conceptos de Padrón de Electores Residentes en el Extranjero (PERE) y la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) juegan un papel muy importante. Con la promulgación de la recién LEGIPE el Padrón de Electores y la Lista Nominal de Electores están conformados por dos secciones, una sección de mexicanos residentes en México y otra sección de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Como ocurre con el Padrón de Electores y la Lista Nominal de ciudadanos mexicanos residentes en el país, una vez constituidos tanto el Padrón de Electores Residentes en el Extranjero y la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero será necesario que ambos se sometan a un proceso permanente tanto de actualización como de verificación. Lo anterior, entre otras cosas, con la finalidad de incorporar nuevos ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en condiciones de votar, como la baja de ciudadanos residentes en el extranjero que cambian de domicilio o que fallezcan.

La Verificación Nacional Muestral ha sido un instrumento que ha probado su valor no solo en lo que respecta a la evaluación de la calidad del Padrón de Electores y la Lista Nominal sino también en la planeación y diseño de programas de empadronamiento, credencialización y depuración del Padrón y la Lista Nominal. El empleo de la VNM u otros medios para evaluar la calidad del Padrón de Electores Residentes en el Extranjero y la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero deberá ser ponderada en el futuro cercano. Por último, el INE tendrá que trabajar con el actual carácter temporal de la Lista Nominal de Electores Residentes en el extranjero pues esto implica iniciar desde cero en cada proceso electoral, o buscar una manera de ir acumulando esta información para su uso y análisis posterior.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

VII. Consideraciones Finales

El Sistema Electoral Mexicano, en lo que se refiere a los mecanismos para registrar a los ciudadanos elegibles para votar, resulta atípico cuando se compara con la estructura que presentan otros países. Comparado con 123 países, únicamente 10 comparten tres rasgos que caracterizan el caso mexicano: i) Requieren un registro de electores con anticipación a la celebración de cada elección (el registro se cierra hasta una fecha posterior a la elección); ii) Cuentan con un organismo responsable en forma exclusiva de integrar y conservar el registro de electores y iii) Los ciudadanos deben solicitar personalmente su inscripción en el registro de electores. Más aún los nueve países que acompañan a México en esa categoría son, sobre todo, naciones en África y Oceanía, en su mayor parte colonias o ex-colonias francesas.

En cualquier caso, la organización del registro de electores en México responde al clima de desconfianza y escepticismo que prevalecía cuando se construyó el sistema, a fines del siglo pasado. Tras veinte años de la ciudadanía del organismo electoral, se puede observar que si bien la desconfianza sigue instalada como una componente de las discusiones y los debates en este terreno, la calidad del Padrón y la Lista Nominal ha pasado de ser un tema primordial, que incluso condicionaba la aceptación de los resultados de las elecciones, a constituirse en un asunto extremadamente importante pero que ya no se encuentra en el centro de los conflictos electorales.

Precisamente en lo que se refiere a la calidad del sistema de registro de electores, la información internacional actualizada permite un estudio comparativo, especialmente en términos de cobertura. Del análisis en este reporte se desprende que, tanto comparado con registros electorales de países con democracias añejas y bien establecidas, como con los que corresponden a democracias recientes, el nivel de cobertura de la Lista Nominal en México es de un nivel equiparable o, incluso superior. Es interesante comprobar que esto ocurre tanto cuando se compara con sistemas que tienen estructuras similares (sistemas activos que dependen de la solicitud de los ciudadanos y sistemas pasivos, que integran el registro a partir de información que proveen otras agencias, sin el concurso de los ciudadanos). De este análisis también se desprende que la medición de la cobertura muestra que, a partir de 1996, se inició un proceso de incremento paulatino del indicador para alcanzar un nivel con relativa estabilidad en 2003.

En fechas recientes, además, se aprecian descensos en la cobertura como consecuencia de la depuración de la Lista Nominal asociada con la pérdida de vigencia de algunas cohortes de la credencial para votar con fotografía.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En el caso de 2011, la disminución se recupera en el plazo de un año y los datos de la VNM de 2015 permitirán comprobar si este fenómeno se confirma con el descenso de 2014.

La medición de los niveles de actualización del Padrón y la Lista Nominal, en particular la presencia de electores fallecidos y electores con cambio de domicilio no reportado, así como de la Cobertura con diferentes niveles de detalle geográfico, se producen en México a través de la Encuesta de Verificación Nacional Muestral (VNM). Este es un tipo de estudio estadístico que si bien es complejo y costoso, permite el análisis de las poblaciones de interés sin recurrir a un prohibitivo ejercicio censal. La realización periódica de la VNM ha dado lugar a una serie histórica de resultados que cubre casi veinte años y ofrece un panorama que de otra forma sería imposible visualizar.

En general, los resultados de la VNM permiten concluir que después de un periodo de consolidación de los instrumentos registrales de aproximadamente diez años, la década más reciente sugiere la estabilización de los indicadores tanto de cobertura como de actualización en niveles que, especialmente tratándose de un sistema que depende sobre todo de la participación de los ciudadanos para registrarse y mantener actualizado ese registro, son sumamente favorables. Este fenómeno está ligado al hecho de que la credencial para votar con fotografía constituye el medio de identificación mejor valorado por las instituciones y los ciudadanos en el país, que no cuenta aún con una cédula de identidad nacional.

La estructura de la VNM se ha modificado en diversas ocasiones desde 1996 pero se ha mantenido la comparabilidad y consistencia de sus resultados. Esta estrategia le ha sumado un extraordinario valor adicional al esfuerzo.

Otro elemento en el que la VNM ha contribuido es la toma de decisiones en el seno del Registro Federal de Electores para efectos del diseño de estrategias de operación, especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos para el empadronamiento y la credencialización. La estimación de la demanda potencial es ahora un producto muy valorado de la EVM.

Además, la encuesta ha permitido observar, y sobre todo cuantificar, el efecto de diversas decisiones que se han tomado respecto a los procedimientos de integración del Padrón han tenido sobre la calidad del instrumento. Este es el caso de la eliminación de registros que corresponden a la pérdida de vigencia de las correspondientes cohortes de credenciales para votar. Otro tema de este tipo es la habilitación de un método alternativo para notificar el fallecimiento de los ciudadanos inscritos en el registro.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Así, la VNM es una herramienta de primera importancia en el proceso de evaluación de la calidad de Padrón y Lista nominal, ha generado un nivel de experiencia técnica en el Registro Federal de Electores que ha resultado útil también para el desarrollo de otros estudios sobre los instrumentos registrales y ha mantenido una serie de mediciones consistente y comparable a lo largo del tiempo. Sin duda, la VNM habrá de optimizarse e incorporar nuevos elementos metodológicos que le den más robustez y eficacia pero por el papel central que ocupa en la evaluación de los instrumentos registrales debe ser preservada. También es de esperar que se fortalezca la infraestructura cartográfica y el trabajo de campo. Esto ocurre de manera natural con todas las encuestas de este tipo que se aplican regularmente. En particular, una supervisión del trabajo de campo con alto nivel técnico, meticulosa que ofrezca recomendaciones oportunas puede ser importante.

Como complemento, los distintos Comités Técnicos del Padrón Electoral (CTPE) que se han integrado, han sometido al VNM a distintas revisiones. La más reciente evaluación se presenta en el informe 2012 del CTPE. En general, los estudios valoran muy positivamente a la encuesta si bien presentan distintas sugerencias para optimizar el diseño y reducir la no respuesta, por ejemplo.

Otro aspecto que resulta de la mayor relevancia para pronunciarse sobre la calidad de Padrón y Lista Nominal, es el hecho de que, a través de los distintos CTPE pero también a través de diversos estudios que han realizado consultores o los propios partidos políticos, durante veinte años, Padrón y Lista han sido objeto de análisis específicos que responden a cuestionamientos y preocupaciones que, en su mayoría, han manifestado las propias fuerzas políticas. Así, se han realizado estudios en torno al fenómeno de las homonimias; para identificar las características de las secciones electorales que se consideran atípicas, por su composición demográfica; para establecer si existen factores socioeconómicos de las diferentes unidades territoriales que expliquen los niveles diferenciados de actualización; para cuantificar y establecer la distribución de los registros duplicados; para cuantificar el volumen que representan los domicilios con un alto número de empadronados y para evaluar el volumen de cambios de domicilio presuntamente irregulares, por ejemplo.

En términos generales, estos estudios han resultado de utilidad. En algunos casos, han contribuido a explicar los patrones objeto de preocupación y a clarificar que no existe ninguna irregularidad evidente. En otros casos, se han confirmado los problemas y se ha cuantificado la magnitud que representan. Por último en otros casos, además de confirmar la existencia de los problemas y cuantificar su volumen, se han propuesto mecanismos para su detección oportuna.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

De esta forma, tomando en cuenta los resultados de la comparación internacional, la serie histórica de mediciones que ofrece la VNM y los informes de los CTPE previos es posible afirmar que el Padrón y la Lista Nominal tienen un nivel de calidad comparable con la de otros sistemas electorales respetables y que la tendencia de sus indicadores sugiere que ese nivel, se mantiene estable y responde a las decisiones de depuración que se han tomado sobre los instrumentos registrales.

Habiendo establecido esta conclusión, también es importante reconocer, de cara al futuro inmediato, que el alto nivel de cobertura del Padrón, como ya se indicó, está ligado al papel que tiene la credencial para votar con fotografía como medio de identificación. El eventual establecimiento de una cédula de identidad, dependiendo de la forma en que se materialice, podría afectar el apetito de los ciudadanos por la credencial para votar. En un escenario extremo, si en el futuro solamente los ciudadanos que realmente tienen intención de votar en las elecciones solicitan la credencial, significaría que la cobertura podría caer hasta escasamente superar el 60%, lo que representaría un desplome mayor respecto a los niveles actuales.

El otro tema de coyuntura que tiene un impacto potencial en la calidad del Padrón y la Lista, es la entrada en vigor del nuevo régimen para el voto en el extranjero. La constitución de una sección especial para los residentes en el extranjero necesariamente implicará la necesidad de realizar mediciones de cobertura y actualización que los incluyan. Seguramente por la propia naturaleza de la sección la VNM, tal como está diseñada, no resulte la herramienta apropiada para evaluarla. Incluso, es probable que algunos conceptos ni siquiera sean aplicables en este nuevo dominio. Por ejemplo, si el domicilio que se establece para un residente en el extranjero es el de nacimiento o el de sus padres, seguramente el problema de cambios de domicilio no reportados adquiera otra dimensión.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Referencias

- ACE Project (2012). *The ACE Encyclopedia*. ACE Electoral Knowledge Network.
- Corona, R y Santibáñez, J. (2004). *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Elections Canada (2007). *A history of the vote in Canada*. Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada.
- Guerrero, F. J. (2013). *El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*. Instituto Federal Electoral, Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- IME. (2004). *Mexicanos en el exterior*. Instituto de Mexicanos en el Exterior, Vol 1, No. 9.
- IFE (2001). Francia. En la colección: *Sistemas Políticos y Electorales Comparados*. Aguirre, P. (Coordinador). México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Federal Electoral, CONACyT, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2012). *La segunda experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero. Aprendizaje y la agenda inmediata*. Instituto Federal Electoral, México, DF.
- Jusidman, C. (1998). El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México. En: *El Camino de la Democracia en México*. Galeana, P. (Coordinadora). Archivo General de la Nación: México.
- Saldaña, J. (2008). *Participación y Régimen Electoral en Chile*. Documentos de Trabajo, Observatorio Electoral, No. 11. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.